

ÍNDICE.

CONTENIDO DE LA VERSIÓN TAQUIGRÁFICA DE LA SESIÓN PÚBLICA ORDINARIA DEL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, CELEBRADA EL MARTES 10 DE MAYO DE 2011.

SECRETARÍA GENERAL DE ACUERDOS

1

| NÚMERO | ASUNTO | IDENTIFICACIÓN DEBATE Y RESOLUCIÓN. PÁGINAS. |
|----------------|---|--|
| 72/2008 | CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL promovida por el Poder Ejecutivo Federal en contra de los Municipios de Solidaridad y de Tulum, ambos del Estado de Quintana Roo, demandando la invalidez del acuerdo de 5 de abril de 2008, en el que se deja sin efecto el diverso de 5 de junio de 2007, que aprobó el Programa de Desarrollo Urbano del Centro de Población de Tulum 2006-2030, por cuanto hace a la incorporación en dicho Programa al Parque Nacional de Tulum y la Zona de Monumentos Arqueológicos Tulum-Tancah (PONENCIA DEL SEÑOR MINISTRO SERGIO A. VALLS HERNÁNDEZ). | 3 A 80 EN LISTA |

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN.

TRIBUNAL PLENO.

SESIÓN PÚBLICA ORDINARIA DEL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, CELEBRADA EL MARTES 10 DE MAYO DE 2011.

ASISTENCIA:

PRESIDENTE: SEÑOR MINISTRO:

JUAN N. SILVA MEZA.

SEÑORES MINISTROS:

**SERGIO SALVADOR AGUIRRE ANGUIANO.
JOSÉ RAMÓN COSSÍO DÍAZ.
MARGARITA BEATRIZ LUNA RAMOS.
JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS.
ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA.
JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO.
LUIS MARÍA AGUILAR MORALES.
SERGIO ARMANDO VALLS HERNÁNDEZ.
OLGA MA. DEL CARMEN SÁNCHEZ CORDERO.
GUILLERMO I. ORTIZ MAYAGOITIA.**

(SE INICIÓ LA SESIÓN A LAS 11:10 HORAS)

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Se abre la sesión pública ordinaria correspondiente al día de hoy. Señor secretario, sírvase dar cuenta si es tan amable.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Sí señor Ministro Presidente. Se somete a su consideración la aprobación del proyecto de acta de la sesión pública número cincuenta ordinaria, celebrada el lunes nueve de mayo del año en curso.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Está a su consideración señoras y señores Ministros, si no hay observaciones consulto si se

aprueba en forma económica. **(VOTACIÓN FAVORABLE) ESTÁ APROBADA POR UNANIMIDAD DE VOTOS.** Señor secretario tome nota y continúe si es tan amable.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS:

Se somete a su consideración el proyecto relativo a la

**CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL
72/2008. PROMOVIDA POR EL PODER
EJECUTIVO FEDERAL EN CONTRA DE
LOS MUNICIPIOS DE SOLIDARIDAD Y DE
TULUM DEL ESTADO DE QUINTANA ROO.**

Bajo la ponencia del señor Ministro Valls Hernández, y conforme a los puntos resolutivos a los que se dio lectura en la sesión del día de ayer.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias señor secretario. Señor Ministro Valls Hernández.

SEÑOR MINISTRO VALLS HERNÁNDEZ: Muchas gracias señor Presidente. A efecto de continuar con la discusión del asunto, estimo necesario hacer algunas precisiones señor Presidente. Si se me permite.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Sí, adelante señor Ministro ponente.

SEÑOR MINISTRO VALLS HERNÁNDEZ: Gracias. En primer lugar quisiera que no perdiéramos de vista que lo que debe ser objeto de análisis por este Tribunal Pleno, es el proyecto que es sometido a su consideración, por lo que aún en la sesión de ayer el señor Ministro Cossío distribuyó entre nosotros información proporcionada por la Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad y por la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, a solicitud de él mismo; así como una tabla con el esquema de propietarios del polígono de Tulum, considero que lo que debe analizarse es la propuesta que se formula en el proyecto, la que basándose en las constancias que obran en autos, dentro de

las que se incluye entre otras, información proporcionada por las partes en el juicio, la Federación y los Municipios, se llega a la conclusión de que existen construcciones y asentamientos humanos irregulares dentro del área, lo cual además, es materia del punto tres de la consulta y no del punto dos que es el que ahora nos toca empezar a debatir.

De cualquier modo, adelanto, que la complementación de la tabla que se contiene a fojas cuatrocientos veintitrés a cuatrocientos treinta del proyecto, la que propone el señor Ministro Cossío, con información relacionada con juicios promovidos por particulares en contra de distintas autoridades, dependerá de los efectos de la declaratoria de invalidez de los actos impugnados en la presente controversia constitucional que este Pleno llegue a determinar; por lo que considero que no es el caso de distraer ahora la discusión con ese aspecto en particular.

Por otra parte, en lo que al punto dos respecta, que se refiere al régimen jurídico aplicable al Parque Nacional Tulum, y a la zona de monumentos arqueológicos Tulum-Tancah, y al problema de jurisdicciones que se plantea, quiero recordarles muy atentamente, que en el primer proyecto que presenté a este Tribunal Pleno el diez de enero, se proponía considerar que por tratarse de bienes sujetos al régimen de dominio público de la Federación, era ésta, la Federación, la competente para regular su uso y aprovechamiento, sin que los Municipios pudieran contemplar dichos bienes dentro de sus programas de desarrollo urbano; sin embargo, derivado de las opiniones manifestadas por algunos de ustedes, señoras Ministras y señores Ministros, en aquella sesión del diez de enero, y tratando de conciliar en lo posible las posturas expresadas, reformulé la propuesta en los términos que ahora se presenta.

Por tanto, en todo caso, pienso que debemos definir cuál de estas dos formas de analizar el punto dos imperará, y de ser la opinión de

la mayoría de que no se aborde el tema común, ejercicio de facultades concurrentes en la materia, como ahora lo propongo, sino como el ejercicio exclusivo de facultades por parte de la Federación, por tratarse de bienes nacionales sujetos al régimen de dominio público federal, respecto de los cuales solo ésta tiene atribuciones para determinar usos y destinos, sin que los Municipios puedan ejercer la competencia que les confiere la fracción V del artículo 115 constitucional –me refiero a la materia de zonificación, desarrollo urbano y asentamientos humanos–, esto en relación con estos bienes, por ello no tengo inconveniente en modificar esta parte del proyecto si así lo determina este Pleno, que confirma de manera mucho más tajante el sentido de la consulta. Por su atención muchas gracias señor Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: A usted señor Ministro ponente. Queda a consideración de las señoras y señores Ministros las precisiones que hace ahora el ponente, ya en esta discusión de este segundo tema, en relación con el régimen jurídico aplicable al área comprendida precisamente por el parque nacional y la zona de monumentos arqueológicos; y después de haber escuchado la primera participación sobre este tema del señor Ministro José Ramón Cossío. Sigue a su consideración. Señor Ministro Franco.

SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS: Gracias señor Presidente. Sobre este punto no me había pronunciado ni di opinión en enero, cuando se discutió el asunto. Me inclino a compartir la posición expresada por el Ministro Cossío con un cierto matiz; si lo vemos, esto se generó en el año de mil novecientos ochenta y uno cuando no existían todavía las facultades que hoy tienen los Municipios, y con una Ley Forestal hoy superada.

Independientemente de eso, en el mismo decreto en que se constituye el parque nacional –con base en la legislación aplicable en aquel entonces– se expropia toda la superficie en favor de la

Federación; consecuentemente, creo que es válido afirmar que existe una jurisdicción plena de la Federación sobre estos terrenos y que no se puede decir que sobre lo que existe irregular podría establecerse una concurrencia del Municipio en este caso concreto. En esa parte lo comparto, lo que sucede es que eventualmente podría haber autorizaciones conforme a la legislación hoy vigente para cambios de uso de suelo, para inclusive asentamientos de otro tipo, en donde evidentemente si se diera ese supuesto podría haber la aplicación que hoy establece la Constitución en relación a las facultades de los Municipios.

Consecuentemente, concuerdo en principio con la opinión del Ministro Cossío, que para este caso concreto y para la resolución se debe estar a que son facultades reservadas y exclusivas de la Federación, y que en todo caso, dependiendo de los acuerdos a los que puedan llegar conforme al marco constitucional actual y a la legislación actual, para la regulación se tendrá que estar a esa participación posible del Estado y del Municipio. Gracias.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: A usted señor Ministro Franco. Señor Ministro Aguirre Anguiano.

SEÑOR MINISTRO AGUIRRE ANGUIANO: Gracias señor Presidente. Quisiera radicalizar para efectos de poderme expresar: Fuera manos del Estado y fuera manos del Municipio en lo expropiado por la Federación. No hay concurrencia de atribuciones propias de cada una de estas entidades, solamente la Federación tiene el palo y el mando sobre lo expropiado por razón de que entra al dominio público de la Federación; se nos dice incluso lo siguiente como argumento sucedáneo o de refuerzo: “La impresionante y abigarrada catastración que nos da como consecuencia un plano en donde no cabe un hombre más, porque son ciento ochenta los propietarios, y con letra minúscula impresiona. No es tan impresionante por las fotografías y estudios que a título personal

hicieron para el señor Ministro Cossío, y que yo digo: Bien hecho y gracias por compartir su información con nosotros. Pero este dato es adicional y aparentemente juega a las contras contra el otro dato, el dato de la catastración.

Son aisladas las construcciones y son aisladas las urbanizaciones que se han hecho sobre las seiscientas y pico de hectáreas del área expropiada; yo no creo en esta tesis, yo creo que sí existen facultades que concurren, esto como lo dice el proyecto, y que ha sido voluntad de la Federación y del Municipio y del Estado también, imbricar estas facultades por ejemplo en convenios, ¿Qué dicen los convenios? Tengo uno a la mano que me parece de cierta relevancia, es acuerdo: “De coordinación para el ordenamiento ecológico de la región denominada “Corredor Cancún-Tulum”, que celebran por una parte el gobierno federal a través de las Secretarías de Desarrollo Social y de Turismo y por la otra el Gobierno del Estado de Quintana Roo con la participación de los Municipios de Benito Juárez, Cozumel y de Solidaridad, y aquí quiero hacer un paréntesis, la accidentada historia administrativo-municipal y territorial-estatal de Quintana Roo, nos lleva a un juego casi perverso y contradictorio en algunos casos de la denominación de sus Municipios por ejemplo, hoy por hoy existe traslape en algunas de sus disposiciones, ¿Qué quiere decir? Que han sido más rápidos y activos para cambiar el estatus municipal que para adoptar la administración pública esos nuevos estatus.

Entonces todo esto como baraúnda llega a una —¡Híjole! Perdón por la hipérbole— vorágine de apelmazamiento de instituciones en apariencia contradictorios, pero baste significar que es el “Corredor Cancún-Tulum” el que está comprendido en este acuerdo.

Su Cláusula Quinta ¿Qué dice? “El Estado y los Municipios en el ámbito de su respectiva competencia y jurisdicción, –y esto no se nos olvide que es firmado por el gobierno federal a través de

SEDESOL y de Turismo—, se comprometen: A. Inciso a) —son dos “a” seguidas, una sin inciso y otra con inciso— incorporar en un plan subregional de desarrollo urbano, plan de desarrollo urbano, que quiere decir que consintió en la existencia de un plan de desarrollo urbano la Federación y en sus planes y programas de desarrollo urbano, ya no son planes subregionales, así como en sus instrumentos de ordenamiento ecológico aplicables al “Corredor Cancún-Tulum” la vocación del suelo y los criterios ecológicos a que se refiere la Cláusula Segunda de este acuerdo; inciso b). Vigilar que las concesiones, permisos, licencias, autorizaciones, dictámenes y resoluciones de su competencia, se habla de una competencia, se significan otras, que otorguen ¿Quiénes? Los Municipios —obvio— en el “Corredor Cancún-Tulum”, cumplan con la vocación del suelo, los criterios ecológicos y las recomendaciones a que se refiere este acuerdo.

Nos dice muchas cosas solamente esta Cláusula Quinta, desde luego todo el documento es interesantísimo, pero lo que quiero decir es se reconocen esferas competenciales de los tres órdenes de gobierno.

Existen otras normas que nos dice sobre estos terrenos de propiedad federal, qué esferas priman y nos encontramos por ejemplo, en la Ley de Bienes Nacionales un artículo 14 en donde se dice: “Los Municipios deberán cobrar los impuestos relativos a la cuestión territorial, división, subdivisión, etcétera, como lo conocemos, y esto se compadece del artículo 115, fracción II, de la Constitución General de la República, esto quiere decir, todo el entramado de leyes sí hablan —según mi parecer— de esferas competenciales que deben coordinarse en estos casos. Por eso, en principio no acepto la tajante determinación que pienso que nos está haciendo el señor Ministro Cossío.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias señor Ministro Aguirre Anguiano. Señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea.

SEÑOR MINISTRO ZALDÍVAR LELO DE LARREA: Gracias señor Presidente.

Yo estoy de acuerdo con el proyecto, me parece que se ha quizás mal interpretado lo que el proyecto determina por concurrencia. El proyecto no estima que en virtud de la concurrencia pueda haber atribuciones en el Parque Nacional o en la Zona de Monumentos con el Municipio; lo que establece es que en términos de la propia Constitución, del artículo 73, fracción XXIX-G, que prevé que tiene facultades el Congreso para expedir leyes que establezcan la concurrencia del gobierno federal, de los gobiernos de los Estados y de los Municipios en el ámbito de sus respectivas competencias en materia de protección al ambiente y de preservación y restauración del equilibrio ecológico.

En este sentido, quien distribuye las competencias es la Ley General; y la Ley General le da esta atribución a la Federación para crear los parques nacionales y para tener esta jurisdicción exclusiva de los parques nacionales. Estoy de acuerdo en que éstos son bienes del dominio público y de jurisdicción federal, aunque el fundamento no deriva directamente de la Constitución, sino deriva de la Ley General por mandato de la propia Constitución.

En esta situación de concurrencia, creo que en los tiempos recientes hemos establecido un gran número de precedentes, que no concurrencia quiere decir que necesariamente en todos los campos haya atribuciones de los tres órdenes de gobierno, dependerá —reitero— de la Ley General, que es la que tiene esta atribución de distribuir competencias.

Caso diferente tratándose de monumentos arqueológicos, en donde la fracción XXV del propio artículo 73 de la Constitución, faculta al

Congreso para legislar en esta materia, y aquí sí hay una jurisdicción federal directa, inmediata por mandato de la Constitución.

Creo que en lo que sí tenemos coincidencia quienes de alguna manera nos hemos pronunciado con el sentido de la jurisdicción federal, es precisamente que hay esta jurisdicción; si bien el proyecto la deriva de una concurrencia y hay párrafos expresos en el proyecto —la página trescientos setenta y siete y la página trescientos noventa y siete— en donde claramente se dice que no hay jurisdicción municipal en este Parque Nacional, salvo que haya una autorización previa de las autoridades federales, en términos de las propias leyes y de los programas.

De tal suerte que, en mi opinión, el proyecto es correcto en el sentido de partir de la concurrencia, pero —reitero— no entendiendo la concurrencia como que en el Parque Nacional o en la Zona de Monumentos Arqueológicos, van a coexistir competencias de los tres niveles de gobierno, sino que precisamente la Ley General en diversos preceptos, que además también se señalan en el proyecto, prevé la existencia de este tipo de zonas y la jurisdicción exclusiva de la Federación.

De tal suerte que sí estimo que este Parque Nacional es de jurisdicción exclusiva de la Federación, y que cualquier construcción que hubiera no puede ser justificada si se hizo violando esta legislación y estos programas. Otro problema será, y es el siguiente punto por los efectos que en su caso provocaron invalidez, ése es otro problema, pero reitero, como lo había dicho desde ayer, no creo que la existencia de construcciones, pocas o muchas, pueda cambiar la naturaleza de un parque nacional.

Consecuentemente, estoy de acuerdo con el proyecto, primero, en que se trata en el ámbito de medio ambiente y de una facultad concurrente, que por mandato de la propia Ley General, tiene

jurisdicción exclusiva la Federación, y que tratándose de la zona de monumentos arqueológicos, la jurisdicción exclusiva sí deriva aquí de mandato directo de la atribución que la fracción XXV del artículo 73 constitucional otorga al Congreso de la Unión. Gracias Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: A usted señor Ministro Zaldívar. Señor Ministro Aguilar.

SEÑOR MINISTRO AGUILAR MORALES: Gracias señor Presidente.

Todas estas reflexiones me han parecido muy importantes, porque en relación con esto, pareciera que estuviéramos necesariamente estableciendo o la concurrencia, o la exclusividad de la Federación en esta competencia respecto de estas zonas.

Veo que más allá de la terminología “concurrencia” que según tengo entendido este Tribunal Pleno ha señalado como respecto de una misma materia, aquí curiosamente la concurrencia derivada de la Ley General, no se da porque se da una aparente, y digo aparente, exclusividad de la Federación respecto de estas zonas.

En realidad se trata de una concurrencia que se puede denominar como coordinación condicionada, porque ya se ha señalado: Si la Federación tiene la posibilidad de autorizar un uso de suelo por ejemplo, quiere decir que entonces la autoridad municipal puede hacer valer su competencia en relación con la forma en que se va a hacer la construcción o la edificación o el asentamiento autorizado. Está condicionada porque sólo la Federación tiene la facultad de poderlo autorizar, por eso está condicionada, pero esto no me lleva a determinar que está definitiva e ineludiblemente excluida la posibilidad de que el Municipio en alguna circunstancia o en alguna condición, pueda participar también en esta zona, una vez que la Federación haya determinado su autorización.

Por eso creo que hay una prelación, y por lo tanto, una coordinación de facultades, una coordinación de facultades en donde la Federación tiene, desde luego, la autorización fundamental básica, y que después, una vez que se van pasando estas autorizaciones, puede el Estado y los Municipios, en este caso el Municipio concreto de Tulum, puede intervenir si la autoridad federal así lo establece.

Por eso no estaría yo por la exclusión total de nadie más que la Federación, ni tampoco por un sistema de concurrencia, aunque así lo dice la ley y lo dice la Constitución, en realidad está hablando en el caso de una coordinación de facultades y de competencias, porque la Constitución, cuando habla de concurrencia, está tratando de permitir que en la Ley General, respecto de cuestiones ambientales, también se autorizara a los otros órdenes de gobierno a participar, a legislar o a tener competencia; en este caso no lo hizo así, la reservó exclusivamente a la Federación, pero esto no excluye definitivamente porque existe la posibilidad de que la Federación lo autorizara y entonces las competencias de los otros órdenes de gobierno pudieran hacerse valer, pero siempre condicionado en un orden de prelación, en el que desde luego el de la Federación es fundamental y es el más importante.

Estoy de acuerdo fundamentalmente con el proyecto, y con estos conceptos en todo caso haría algún voto concurrente sólo para aclarar mi posición, pero fundamentalmente estoy en los términos en que está propuesto el proyecto del señor Ministro Valls. Gracias señor Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: A usted señor Ministro Aguilar. Señor Ministro Cossío.

SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ: Gracias señor Presidente.

En primer lugar, decía el Ministro Valls, si vamos a discutir su proyecto o lo que traje ayer, creo que claramente su proyecto, lo único que traté de hacer el día de ayer es aportar una información adicional.

Si ustedes ven los cuadros –que el Ministro Aguirre, por cierto agradeció y ahora me lo recuerda–, si ven los cuadros que están de la página cuatrocientos veintitrés en adelante, tienen tres columnas, a mí me pareció que con esta información no era suficiente para tener una idea general del tema.

Aquí por ejemplo en la primera columna se pone el nombre del propietario, señor “X”, luego en la segunda se dice que tiene un documento con que acreditar la propiedad, en el proyecto se dice: Contrato de promesa de venta y boleta predial. Yo, para entender cabalmente este asunto, de las propias constancias de autos extraje los elementos y la identificación de los expedientes que es lo que me permití someter a la consideración del señor Ministro. Después el tema de la resolución, después el permiso de construcción y después la resolución administrativa del INAH, con lo cual me parece, si lo desea incorporar el señor Ministro Valls, creo que ayuda a su proyecto, en nada lo contradice, simplemente lo extiende con mayor información, –insisto– extraída de los propios autos para efectos de identificación.

En segundo lugar, la razón, y nunca me pronuncié sobre el asunto por el cual le solicité y junto con otros señores Ministros y él amablemente aceptó retirar el asunto, fue porque a mi parecer en el primer proyecto y dada la complejidad del asunto sí necesitábamos una mayor cantidad de información empírica.

Decía el Ministro Aguirre y con razón, que cuando uno ve los cuadros que nos aportaron las autoridades del Municipio, de este plano catastral resulta muy impresionante ver que hay un registro de ciento ochenta predios; consecuentemente también, y en un inicio

del proyecto como primera intervención traté de decir que si bien esta información de los ciento ochenta predios catastrales, a los cuales también se refería el Ministro Aguirre hoy, resulta muy impresionante cuando uno ve estas fotografías que nos aportaron las autoridades, no les voy a señalar a ustedes cuáles son sus fundamentos de existencia, creo que no vale la pena, están ahí, de forma tal que me parece que esto no es contradecir al proyecto sino simplemente compartir algunos elementos de juicio, que a mí en lo personal me han servido para formar una solución.

En tercer lugar, yo difiero de que el término concurrencia se puede usar de una u otra forma, creo que el término concurrencia y ahora lo voy a tratar de demostrar, tiene y lo sabemos todos un sentido técnico, un sentido muy complejo, como lo acabamos de resolver en las controversias que tuvieron que ver con el Estado de Nuevo León; entonces el Ministro Aguilar creo que da una buena salida ahora y es la misma que tengo, una cosa es concurrencia y otra cosa es coordinación, y evidentemente no puede ser lo mismo, cuando el artículo 73, en su fracción XXIX-G, habla de la materia de asentamientos humanos como actividad concurrente sí nos señala que es en el ámbito de sus respectivas competencias.

El día de ayer cuando se nos decía que la fracción V del artículo 115, también hablaba de concurrencia, tampoco creo que ahí esté esta solución, es un tema que se está delegando en las leyes, y de ninguna manera se dice expresamente que la Federación tenga que concurrir con los Estados o Municipios en el establecimiento de estos planes y programas.

Como muy bien lo decía el Ministro Zaldívar hoy, esto está delegado en la legislación; entonces tenemos que encontrar en la legislación cuál es el sentido mediante el cual esta zona, esta área geográfica tiene una regulación jurídica, no es en la Constitución, la Constitución –insisto– envía a las competencias que cada quien

tenga, en el artículo 73, fracción XXIX-G, y el artículo 115, fracción V, nos dice que lo veamos también en términos de las propias competencias, entonces, creo que lo que tenemos que hacer es una reconstrucción.

Ahora, si nos quedamos con el término concurrencia, a mí me parece que en la parte de los efectos que es el tema central de este asunto nos vamos a encontrar con una enorme cantidad de problemas, porque una cosa es exhortar a las autoridades a partir de que uno haya presupuesto que existe concurrencia, y otra cosa es como lo hace el proyecto, yo ahí tengo algunas diferencias también de matiz, exhortar a las autoridades a que lo hagan a partir de una coordinación, a partir de facultades exclusivas, creo que esto es diametralmente distinto como cuando analicemos el punto tercero voy a tratar de demostrar.

Si efectivamente fuera una concurrencia, bajo qué criterio jurídico nosotros exhortamos a las autoridades a que entren en este sentido, si como creo que no hay concurrencia, pues simple y sencillamente no se les puede pedir a las autoridades que traten de resolver estas condiciones.

También me parecería que nos lleva a una condición muy distinta hablar de coordinación y de concurrencia por lo siguiente; porque si ya existen asentamientos allí, si ya se están prestando servicios, si se están realizando los procesos de limpieza, vamos a llamarle así genéricamente, y uso una expresión metafórica por supuesto, de los propios predios, bajo qué título jurídico se están realizando estos mismos predios.

Por otro lado, aceptar la concurrencia es tanto como aceptar la existencia del plano, porque si se dice que hay una concurrencia pues quiere decir que en algo podían concurrir, a lo mejor la palabra es coordinación pero no concurrencia, y el proyecto habla de concurrencia, y esto sí nos lleva, -me parece- a soluciones

diametralmente distintas; si es concurrente el plan es correcto, si no es concurrente veamos qué hacemos en términos de la declaración de invalidez del plan y después de los efectos, creo que hay una cuestión distinta.

El día de ayer ofrecí una disculpa por leer una nota, pero –insisto–, son muchos los preceptos, muchos los matices, muchas las fracciones y realmente no los puedo tener en este caso tan particular donde toda la materia está delegada en ley, en la cabeza, de forma tal que me vuelvo a disculpar por leer esta nota que traigo preparada, donde estoy tratando de puntualizar estos extremos. “Como ya se dijo, la propuesta es que la invalidez del acto reclamado debe ser absoluta y no suspensiva como lo afirma el proyecto; es decir, creo que debe ser absoluta y no suspensiva por las siguientes razones: Primero. La materia de equilibrio ecológico como lo es también la de asentamientos humanos, es una materia concurrente, la cual se distribuye mediante los parámetros establecidos por las leyes de la materia; esta materia tiene además una competencia municipal definida en la fracción V del artículo 115, y el Municipio siempre tendrá participación cuando se trate de formulación de planes de desarrollo en el ámbito municipal. Esto ha sido ya materia de precedente firme por parte de esta Suprema Corte, en las Controversias 94/2009, 99/2009 y 100/2009 de diversos Municipios del Estado de Nuevo León, así como la Controversia 31/2010 del Estado de Quintana Roo resuelta recientemente. Esta concurrencia del Municipio, sin embargo, y aquí es donde me parece que viene la diferencia, se da sólo cuando se trata de competencias en ámbitos municipales, no cuando la competencia sobre un área, territorio o bien inmueble es del dominio público de la Federación, como es el caso de los parques naturales como áreas naturales protegidas, en términos del artículo 27, fracciones I, VII y XI, de la Ley de Bienes Nacionales. Esto no puede vulnerar ni puede afectar de ningún modo la competencia municipal, al no tratarse de un bien que se encuentra dentro del

orden jurídico municipal, por lo que no se encuentra bajo el régimen de concurrencia establecido en la fracción V del artículo 115. La concurrencia establecida en la fracción V del artículo 115, opera entre el Municipio y el ámbito estatal determinando tramos competenciales mínimos para el Municipio. Esta relación de concurrencia sin embargo, no se da directamente en ningún caso de la fracción V del 115 entre el Municipio y la Federación que es lo que aquí nos preocupa; solamente se establece la observancia obligatoria de estos ámbitos a las leyes federales. El problema práctico de lograr que el Municipio se ajustara y se coordinara en este tramo de planeación con la planeación a nivel estatal, quedó particularmente clara en la discusión de la Controversia 31/2010, citada ya, del Estado de Quintana Roo, y la no publicación del programa municipal por decisión del gobierno del Estado. Como ustedes recuerdan, este es un asunto que resolvimos recientemente y tiene una votación muy abundante en este sentido. De otro modo, la planeación de las áreas naturales protegidas establecidas federalmente, tendría que ser municipal y local con sujeción a los programas locales -esta sería la concurrencia verdadera- sin que la Federación tuviera posibilidad de participar en esta planeación más que de manera muy indirecta a través del Plan Nacional de Desarrollo y los posibles programas sectoriales, ya que en este sexenio no se emitió programa sectorial de asentamientos humanos; la Federación se encontraría adicionalmente excluida de la elaboración de la planeación y regulación de un bien que su dominio directo conforme a la Ley de Bienes Nacionales y la Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente; el régimen establecido por la Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente es justamente opuesto a esto, la Federación es la que elabora los programas de manejo de áreas naturales protegidas, como lo establecen los artículos 64 y 65 de la Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente. Dentro del área natural protegida, solamente pueden realizarse las

actividades que expresamente se encuentran listadas en la propia ley, esto está en los artículos 50 y 66, fracción II de la propia –le voy a llamar ahora LEGEEPA para abreviar- Asimismo, la Federación puede otorgar autorizaciones, concesiones o permisos para el aprovechamiento de los recursos naturales dentro de las áreas naturales protegidas, siempre que se sujete a los programas de manejo y a las declaratorias correspondientes, como los prevén en los artículos 51 y 64 de la LEGEEPA. La Federación puede adicionalmente, cancelar o revocar el permiso, licencia, concesión o autorización, cuando la exploración, explotación o aprovechamiento de los recursos deteriore el equilibrio ecológico en términos del artículo 64, párrafo cuarto, de la LEGEEPA. La Federación puede otorgar a los gobiernos estatales, municipales o del Distrito Federal la administración de las áreas naturales protegidas –pero ¡ajo!, la administración debiendo suscribir para ello los acuerdos o convenios legales aplicables en términos del artículo 67 de la LEGEEPA, siendo la propia Secretaría, la encargada de evaluar y supervisar el cumplimiento de estos acuerdos y convenios.

Finalmente, si en los programas de ordenamiento ecológico local que son los que regulan el uso de suelo, se incluye un área natural protegida competencia de la Federación, este programa debe elaborarse y aprobarse en forma conjunta por la Secretaría y los gobiernos de los Estados, del Distrito Federal y de los Municipios, pero ¡ajo! se refiere a un programa de ordenamiento ecológico que regula el uso del suelo.

Conclusión. Cuando se trata de áreas naturales protegidas, constituidas como Parques Nacionales conforme a la LEGEEPA o las leyes que le precedieron en la regulación de la materia como la Ley Forestal de mil novecientos sesenta, que estuvo vigente hasta mil novecientos ochenta y uno, claramente la competencia para su regulación es federal y las competencias locales relacionadas con

éstas se sujetan a las condiciones establecidas en la propia LEGEEPA.

Puede decirse que en el único caso de concurrencia, cuando los planes locales tocan o incluyen un área de este tipo, la Federación es la rectora del proceso de planeación del ordenamiento ecológico y por tanto, de los asentamientos humanos, tanto local como municipal, y el Municipio tiene que ajustarse a los planes estatales que deben ser aprobados en estos casos, no sólo por los gobiernos locales, sino también por la Federación, a través de la Secretaría, de manera conjunta, pero esto nunca afecta el área natural protegida, sino la planeación municipal sobre los terrenos, áreas o aun servicios que se encuentran adyacentes a la misma área natural protegida.

De este modo, el sistema de regulación de las concurrencias establecido en la fracción V del artículo 115, no opera cuando se trata de áreas naturales protegidas como las analizadas y la competencia rectora en todos los casos y las posibilidades de uso, administración, coordinación y aun planeación local secundaria, adyacente y accesoria, se subordinan a las condiciones establecidas en la LEGEEPA, así como en las declaratorias y planes de manejo correspondiente.

Aplicar un sistema de concurrencias —insisto— concurrencias establecidas en el artículo 115, fracción V, relativo al orden municipal, nos llevaría a un escenario diametralmente opuesto al que se propone, ya que nos conduciría —y esto me parece que es lo importante del asunto— al reconocimiento de la validez del programa municipal impugnado, pues el mismo ya fue aprobado por el gobierno estatal y si bien el artículo 115, fracción V, establece la obligatoria aplicación de las leyes estatales y federales en la materia, no existe ningún mecanismo para que la Federación haga valer su rectoría en la materia, ya que no participa de ninguna

manera en el mecanismo que da vida a los programas municipales y menos desde una supuesta colaboración que no puede ser generada desde los efectos de una controversia constitucional, como más adelante trataré de demostrar.

De hecho, pareciera que en un caso como éste, partiendo del sistema de concurrencias del artículo 115, fracción V, deberíamos considerar que a la Federación no se le afecta de ninguna manera en su ámbito competencial, ya que las relaciones de aprobación de los programas de ordenamiento ecológico y asentamientos humanos municipales, como ya lo vimos y discutimos en este Pleno en los precedentes citados de Nuevo León y Quintana Roo, se establecen entre el Estado y el Municipio y no directamente con la Federación. Si la presente controversia resulta procedente y fundada es precisamente por la naturaleza del bien analizado, esto es un parque nacional y un área natural protegida de competencia federal, lo cual actualiza el interés legítimo de la Federación en el caso y no por la naturaleza concurrente de las competencias involucradas.

Entonces, en este sentido señor Presidente, creo que es muy importante no usar la expresión “conurrencia” así, en cualquier sentido sino en este momento, y dado que solo estamos definiendo el punto jurídico, sí establecer que esto es exclusivo de la Federación, por tratarse de un área natural protegida y todos los demás argumentos, y ya en materia de los efectos y dado que existen ahí habitantes o residentes o servicios, ya veremos qué cosa, ahí entonces sí definir qué es lo que hacemos con estos sujetos. Pero sí me parece que ahora que estamos viendo exclusivamente un punto de derecho, sí tenemos que, en términos de los bienes de la nación, definir el estatus jurídico con precisión en este caso concreto. Gracias señor Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: A usted señor Ministro Cossío Díaz. Señor Ministro Valls para aclaración.

SEÑOR MINISTRO VALLS HERNÁNDEZ: Sí, muchas gracias señor Presidente. Me ha parecido muy interesante lo que ha señalado el señor Ministro Cossío; sin embargo, por un principio de orden y dado que ustedes así lo autorizaron, al hacer yo la presentación del asunto el día de ayer, acordamos que serían fundamentalmente en tres partes, como veríamos esto. Primero, la definición del polígono que fue lo que ayer se expresó en intención de voto. Después, que es en lo que estamos, el régimen jurídico aplicable, y en tercer lugar, los efectos.

Esta cuestión de la tabla y la determinación de la tabla de propietarios y todo lo demás, corresponde más a la tercera parte; entonces quisiera pedirle a este Honorable Pleno, por su conducto señor Presidente, que ordenáramos la discusión, porque si no vamos a hacer confusa la misma, y por ende, también más dificultosa y menos fácil arribar a alguna conclusión. Era ése el objetivo, y gracias.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Como lo solicita el señor Ministro ponente, nos estamos constriñendo exclusivamente al punto jurídico.

Estamos convencidos también de que las incidencias se imbrican, vamos a procurar que no sea así, y centrarnos en el punto jurídico. Señor Ministro Ortiz Mayagoitia.

SEÑOR MINISTRO ORTIZ MAYAGOITIA: Gracias señor Presidente. El régimen jurídico aplicable, como bien lo describe el proyecto, es la Constitución Federal.

Sí veo aplicación del artículo 115, fracción V, inciso g), que a la letra dice: “V. Los Municipios, en los términos de las leyes federales y

estatales relativas, estarán facultados para: Inciso g) Participar en la creación y administración de zonas de reserva ecológica, y en la elaboración y aplicación de programas de ordenamiento en esta materia”.

Este derecho de participación en el proyecto, se califica como de coordinación, y los argumentos que he oído son: no estamos en presencia de concurrencia, no estamos en presencia de facultades concurrentes, sino de un derecho de participación que se debe desarrollar a través de un convenio de coordinación.

Tengo en mis manos el Acuerdo suscrito por la Federación, el Estado y el Municipio de Tulum el día cuatro de mayo de dos mil diez, casi dos años después de presentada la controversia de la que nos estamos ocupando, y se llama Convenio de Coordinación, con el objeto de establecer las bases para la instrumentación del proceso tendente a la formulación, aprobación, expedición, ejecución, evaluación y modificación del programa de ordenamiento ecológico local del territorio del Municipio de Tulum. El objeto es todo el territorio del Municipio de Tulum.

En el inciso 9) de antecedentes, se pone: “El veintitrés de abril de mil novecientos ochenta y uno se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el decreto por el cual se declara Parque Nacional con el nombre de Tulum, con una superficie de seiscientos sesenta y cuatro hectáreas, ubicado actualmente en el Municipio de Tulum”. Es decir, es parte de la coordinación el parque nacional de referencia, y sí se permite la participación tanto del Estado como del Municipio en diversas acciones de coordinación que se deben desarrollar.

En la página seis, dice: “Cláusulas. Objeto del convenio. El presente Convenio de Coordinación tiene por objeto establecer las bases para la instrumentación del proceso tendente a la formulación, aprobación, expedición, ejecución, evaluación y modificación del

programa. Para los efectos del presente convenio, el proceso de ordenamiento ecológico que instrumentarán las partes, abarca el programa y la bitácora ambiental, mediante la cual se evaluará y dará seguimiento a su efectividad.”

Cumplimiento del objeto, se detallan tres acciones: 1. Integrar el modelo que dé sustento al programa de ordenamiento ecológico local, así como las estrategias ecológicas aplicables al mismo. 2. Expedir programa mediante los instrumentos legales correspondientes, y 3. Instrumentar una bitácora ambiental que permita llevar a cabo la evaluación permanente y sistemática del proceso de ordenamiento ecológico local del territorio del Municipio de Tulum, inclusive se crea un órgano coordinador de este compromiso, y se designa presidente de este órgano al Presidente Municipal de Tulum.

El derecho que el artículo 115 constitucional otorga a los Municipios, estoy de acuerdo con lo que dice el señor Ministro Cossío, es de coordinación y no de concurrencia.

La Federación, se dice también en el proyecto, se rige en el caso concreto fundamentalmente por tres leyes: En cuanto a la expropiación por la Ley de Bienes Nacionales, declara que la propiedad federal es del dominio exclusivo de la Federación, y ella es la única que puede decidir el destino de los bienes de propiedad federal. La Ley de Equilibrio Ecológico, que permite la celebración de este tipo de convenios para llegar inclusive a permitir que sean los Municipios quienes administren el parque, pero de acuerdo con el plan de ejecución correspondiente en el cual tiene derecho de participar el Municipio para ser oído, y se va a determinar. Y la Ley de Zonas y Monumentos Arqueológicos, también da exclusividad a la Federación en la vigilancia, cuidado y tratamiento de los bienes.

El régimen jurídico que plantea el proyecto es muy complejo, están estas tres leyes federales que dan competencia fundamental a la

Federación; no quiero decir exclusiva, porque en alguna medida tiene la obligación de dar participación al Estado y al Municipio, pero sí una facultad, una competencia preponderante a la Federación, y la manera de arreglarla es a través de un convenio. Ahora bien, este convenio es para todo el territorio del Municipio de Tulum, no es un convenio que tenga que ver de manera exclusiva con el parque nacional, creo que ese está pendiente, pero en este punto de régimen jurídico, me sumo a quienes hablan de coordinación y no de la concurrencia de potestades para ejercer jurisdicción sobre estos bienes. Gracias.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: A usted señor Ministro. Señor Ministro Aguilar Morales.

SEÑOR MINISTRO AGUILAR MORALES: Gracias señor Presidente. Insisto también en la cuestión de la coordinación; la concurrencia, como se ha señalado en las tesis de la Suprema Corte, se refiere a la posibilidad de ejercer facultades respecto de una misma materia. Aquí no, aquí no se trata de la misma materia, aquí puede haber una coincidencia territorial, pero no una materia jurídica.

Por eso considero que se trata de una cuestión de coordinación; sin embargo, sin desconocer la posibilidad de la existencia de los convenios de coordinación, no son estos los que establecen la coordinación en sí misma, para mí los convenios son resultado de que el sistema jurídico aplicable a estos regímenes es de coordinación; aunque no existiera un convenio de coordinación, el sistema jurídico está construido a través de la ley general, derivado de la Constitución que así se lo permite, un sistema de coordinación de facultades. De tal manera, que como bien decía ahorita el Ministro Ortiz, la preeminencia o la facultad básica determinante del uso de este territorio le corresponde a la Federación, y entonces, una vez que la Federación vaya autorizando o permitiendo en los

términos de la ley cierto uso de las facultades o atribuciones de las otras autoridades, éstas podrán hacerlo en coordinación, obviamente, con la autorización de la Federación.

Por eso, independientemente de que exista o no un convenio de coordinación, el sistema mismo así lo establece. Qué bueno que hayan los convenios de coordinación, porque además se establecen con claridad muchas otras circunstancias específicas del uso de las competencias, inclusive, como se señalaba, la cuestión de la administración del parque, está señalada en este convenio, pero aún sin ese convenio, el sistema mismo está estableciendo un sistema de coordinación de competencias –decía yo– condicionadas; de tal manera que las condiciones se van estableciendo según partimos de la Federación hacia el Estado y hacia el Municipio. Una vez que la Federación va autorizando ciertas cosas, el Municipio puede ejercer sus propias facultades.

Si la Federación autorizara, por ejemplo, la construcción o el cambio de uso de suelo para la construcción de un inmueble en esta zona, entonces le corresponderá al Municipio ver que el Reglamento de Construcciones que tiene emitido el propio Municipio se cumpla y en esto del Reglamento de Construcciones, desde luego, ya no le corresponde a la Federación, le corresponde al Municipio verlo, es una serie de facultades que están coordinadas entre sí y que son distintas en cada uno, pero que están condicionadas respecto de la importancia y de las facultades que la ley misma le atribuye en este caso a la Federación como base de todo el uso de la coordinación de las demás autoridades. Muchas gracias señor Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: A usted señor Ministro Aguilar. Señor Ministro Aguirre Anguiano.

SEÑOR MINISTRO AGUIRRE ANGUIANO: Muchas gracias señor Presidente. Creo que la concurrencia se determina por atribuciones sobre la misma materia, y en algunos casos las atribuciones son

compartidas sobre la misma materia, está previsto su ejercicio sobre la misma materia. Pongamos por caso una construcción en algún predio correspondiente a la zona de que estamos hablando, a la zona del parque nacional.

Un particular quiere hacer una construcción, la que se les ocurra, tiene que tener autorizaciones federales, tiene que tener por ejemplo, estudios de impacto ambiental y una serie de requisitos administrativos federales cumplidos para poder acceder a esa autorización, y sobre la misma materia que es autorización para la construcción, el Municipio tiene atribuciones, las mismas, no, desde luego que no las mismas, sería una repetición, pero sí sobre esa materia, y por tanto, creo que sí estamos hablando de una potestad de coordinarse para ejercer atribuciones en el sentido más amplio correspondientes a cada una de las entidades.

En este sentido estoy de acuerdo con el proyecto y porque siento que me obliga a pronunciarme la votación del día de ayer, pero sin embargo creo que estamos tratando de jugar con los conceptos aislándolos para definir –perdónenme por el coloquialismo– qué nación primero ¿el huevo o la gallina? Creo que ahí hay una concurrencia, la cual debe de coordinarse, y alguien debe de coordinarla, y esto no encierra para mí ningún problema. Gracias.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: A usted señor Ministro. Señor Ministro Zaldívar.

SEÑOR MINISTRO ZALDÍVAR LELO DE LARREA: Gracias señor Presidente. Cuando usamos un mismo concepto con diferente contenido es a veces difícil llegar a acuerdos. Tengo la impresión de que la mayoría de nosotros estamos de acuerdo; sin embargo, lo estamos expresando de distinta manera, ya hay utilización de cierto concepto, específicamente el de concurrencia, que al darle un contenido distinto nos lleva a discutir si en este caso hay

conurrencia o hay coordinación como si se tratara de dos conceptos que son necesariamente excluyentes.

Este Tribunal Pleno ha utilizado el término “conurrencia” con múltiples acepciones y hoy mismo hemos estado utilizando el término de “conurrencia” de distintas maneras.

No es el caso de recordar algo que ustedes saben, los diferentes contenidos que puede tener la concurrencia en la teoría constitucional o en el derecho comparado, simplemente refiriéndonos al tema que nos ocupa, la concurrencia puede ser entendida prácticamente como una especie de facultad coincidente dicen: quiere decir que hay dos atribuciones de dos o más órdenes de gobierno sobre una determinada facultad o materia. Consecuentemente, en este caso no hay concurrencia porque la Federación es la que tiene la jurisdicción.

Sin embargo, hay otra manera de entender la concurrencia, que es –según yo alcanzo a comprender–, la que nos propone el proyecto que por lo demás es congruente con los precedentes de este Tribunal Pleno, y que no es contradictoria con la otra, simplemente estarlo usando de otra manera; es decir, hay una materia “macro”, en este caso: Protección al ambiente y equilibrio ecológico, esa es la competencia “macro” digamos, y dentro de esta materia competencial es la Ley General la que distribuye qué le toca a cada quien, y la Ley General puede prever facultades exclusivas para la Federación, como es el caso de los parques nacionales, o puede prever que haya posibilidades o incluso obligación de coordinación.

De tal manera que estimo, que la concurrencia deriva de la Constitución que le da atribución al Congreso; sin embargo, el propio Congreso prevé un ámbito de competencia exclusivo de la Federación, facultándola también a poder establecer convenios de coordinación en estos temas, tanto con los Estados como con los Municipios en su caso.

También recordemos, y ésta fue una de las razones por las que no concluimos la discusión de algún tema de la Ley Federal de Turismo, que también el propio artículo 73 prevé concurrencia, como atribución del Congreso de distribuir competencias o la facultad del Congreso, para establecer simplemente bases de coordinación. Aquí no estamos en el supuesto de bases de coordinación, la coordinación deriva de la Ley General que se expide como una facultad de distribución de competencias.

De tal manera, que cuando hablamos de concurrencia, no quiere decir en modo alguno, al menos así lo entiendo en este caso, que digamos que respecto a los parques nacionales o a los monumentos arqueológicos hay duplicidad o hay concurrencia o coincidencia de atribuciones de la Federación y de los Estados o de los Municipios, lo que quiere decir es que es el Congreso de la Unión, por facultad de la propia Constitución, el que distribuye estas competencias, y en tratándose de los parques nacionales, les da una jurisdicción federal con la posibilidad de coordinarse.

De tal suerte, que creo que así quizás se puede armonizar concurrencia y coordinación con jurisdicción federal, y creo que en el fondo todos estamos de acuerdo, en principio, de que la jurisdicción es federal, y que las atribuciones de los municipios tienen que hacerse solamente con autorización o con coordinación del gobierno federal, por tratarse precisamente de un parque nacional que es de jurisdicción federal, y diferente, reitero, al caso de la zona de monumentos arqueológicos, en donde aquí no hay concurrencia alguna, ni siquiera de índole constitucional, sino una atribución exclusiva del Congreso de la Unión para regular y legislar en esta materia, y consecuentemente, son bienes, aquí sí de jurisdicción exclusiva también de la Federación, sin perjuicio de que con base en la propia ley o en disposiciones administrativas puedan coordinarse para ciertos efectos con los Municipios; simplemente

porque es imposible que la Federación pueda prestar todos los servicios y pueda preservar de un modo absoluto todas estas áreas, requiere la coordinación y el apoyo tanto de los Estados como de los Municipios, dependiendo el caso.

En ese sentido, reitero mi conformidad con el proyecto, quizás valdría la pena poner un énfasis mayor en los argumentos que sostenía hace un momento el Ministro Aguilar, pero reitero, que entendido así, al menos desde mi personal perspectiva, no hay una contradicción entre concurrencia, coordinación y atribución exclusiva, sino que son tres conceptos perfectamente armónicos, entendidos así, si los entendemos de otra manera, pues claro que podemos llegar a conclusiones distintas, y coincidiría, pues también con lo que se ha dicho aquí, que entendemos concurrencia, como que tiene aquí atribuciones también el Municipio, pues no estaría de acuerdo. Gracias Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: A usted señor Ministro. Señor Ministro Cossío y después el Ministro Franco.

SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ: Gracias señor Presidente. Pero justamente, y retomo lo último que acaba de decir el Ministro Zaldívar, es que debemos –yo creo– que nosotros con independencia de la confusión doctrinal, que existen coincidencias, concurrencias, coexistencias, etcétera; nosotros tenemos que depurar el lenguaje constitucional.

Creo que una de las funciones de este Tribunal precisamente, en la tan mentada seguridad jurídica, es ir delimitando cuáles son las condiciones que se presentan en este caso, y por eso citaba los casos de Nuevo León y Quintana Roo –que son muy recientes y ya votados por esta integración– en el sentido de que una cosa de verdad es la concurrencia, y nos lleva a consecuencias muy serias, y otra cosa es la coordinación.

Creo que decir: A veces la coordinación es coordinación y a veces la coordinación es concurrencia –o viceversa– creo que precisamente no, la concurrencia lo que delimita –y lo explicaba muy bien el Ministro Zaldívar– es en la fracción XXIX-G; es cuando el Congreso de la Unión –y así la hemos defendido sustancialmente y de ahí también salió el concepto de leyes generales– es la posibilidad de que distribuya competencias, pero distribuya competencias a partir de que los tres órdenes jurídicos son competentes, pero me parece que cuando se está en una condición de coordinación, la competencia pertenece a la Federación, y es al Federación la que a partir de su posición competencial exclusiva determina en todo caso formas de participación, que no de concurrencia, del resto de los órdenes jurídicos que se están dando en el caso concreto. Creo que esto de verdad, para efectos sobre todo de los efectos que más adelante se dan, se podría o va a tener ciertas consecuencias.

La otra cuestión que me parece muy importante señalar aquí, es lo que se decía del inciso g). ¿Pueden los Municipios participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas y en la elaboración y aplicación de programas de ordenamiento en esta materia? Claro que pueden, y precisamente la Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente lo establece en el artículo 46, después del párrafo está una fracción XI, y después dos párrafos abajo, con reformas del dos mil once. Sí, pero son en las zonas que el propio Municipio estableció, no en las zonas que estableció la Federación. ¿Cómo en un área natural protegida el Municipio va a participar en estas condiciones? si el área precisamente, por Ley de Bienes Nacionales, por Ley General de Equilibrio Ecológico, se está diciendo: “Esta área natural protegida, es declarada así por la Federación”. ¿Se le da el carácter de bien del dominio público? ¿Tiene adicionalmente la función central de proteger o de coadyuvar al desarrollo del derecho fundamental al medio ambiente? –que está en el artículo 4º constitucional– y me

parece que esa conjunción de elementos es lo que le da este estatus, que pueden hacer ellos sus propias áreas, y sus propias reservas, pues claro que pueden hacerlo, pero no confundirlas con las áreas naturales protegidas que tienen un estatus normativo propio.

Entonces, si como va apareciendo que hay un conceso se sustituye –yo no creo que sea cosa de ajustar– se sustituye concurrencia por coordinación, entonces sí estamos preparados para llegar a una delimitación mucho más clara de los efectos, porque –insisto– si es concurrencia tiene atribución precisa el Municipio. ¿Por qué? Porque no podría participar en una concurrencia si no tiene una atribución propia, si es coordinación y la Federación establece –ya luego veremos para qué–, pero ahorita no, y tiene razón el Ministro Valls, no hay que meternos en el punto tercero en este momento –ya luego veremos para qué– sí se presenta una situación, a mi parecer muy clara, donde la pregunta que hacía, y tiene razón el Ministro Valls– en el primer proyecto, y ahora reitera, es: ¿De quién es la facultad para regular y establecer –y tal y cual– las áreas naturales protegidas? En el primer proyecto tiene toda la razón y eso no lo hemos retomado de la invitación que hacía el Ministro Valls hace un rato, pues de la Federación. En parte de los efectos ya diremos qué cosa hacemos, cuándo nos encontramos con asentamientos –yo me atrevo a calificar casi todos ellos, o todos ellos, de irregulares, con graves problemas que luego veremos–. ¿Qué se hace cuando hay asentamientos irregulares? ¡Ah!, pero es una cuestión de efectos y sobre una situación fáctica de inmuebles que nunca debieron haber estado ahí porque no fueron autorizados por la Federación, pero eso lo veremos en efectos, pero la parte central –me parece– si es definir coordinación, no concurrencia, y sobre la coordinación ya después abordar cuáles son las posibilidades en términos normativos. Gracias señor Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: A usted señor Ministro. Señor Ministro Pardo Rebolledo.

SEÑOR MINISTRO PARDO REBOLLEDO: Gracias señor Presidente. Me parece que el problema se ha venido complicando en la definición de estos conceptos porque aunque para todos nos queda claro que estamos hablando de un parque nacional, de un área protegida sujeta a la jurisdicción federal; sin embargo, las razones las desconocemos a detalle, pero en el interior de esta zona, de esta área protegida, existen asentamientos humanos, existen construcciones, y eso de entrada pareciera un tanto irregular partiendo de la base de que esa superficie fue expropiada con la finalidad, de, precisamente, protegerla como un área, como un parque natural.

Sin embargo, en el análisis que hago y sujetándome al tema que estamos discutiendo que es el régimen al que se encuentra sujeta esta zona, yo no encuentro que en el proyecto se hable de concurrencia de facultades, tal vez sea el tema, como ya lo decían, de los planteamientos que se proponen para solucionar o dar algunas líneas para solucionar la problemática que se pueda presentar.

Pero por lo que hace a la determinación del régimen y a la conclusión de la invalidez de este plan de desarrollo urbano, en la página trescientos noventa y siete del proyecto —les ofrezco una disculpa pero preferiría yo leerlo— se hacen varias afirmaciones de las que se concluye la invalidez por la circunstancia de haber incluido esta zona federal en el plan de desarrollo urbano, dice la página tres noventa y siete en su primer párrafo, casi a la mitad: “Dicho Municipio se extralimitó en el ejercicio de sus atribuciones constitucionales, al incluir dentro del mencionado programa, bienes nacionales sujetos al régimen de dominio público de la Federación”. ¿Dónde estamos hablando ahí de concurrencia? Aquí se está

dejando clarísimo que el régimen al que está sujeta esta zona es al de la Federación.

Luego dice: “Con la consecuente invasión a la esfera competencial del Poder Ejecutivo Federal, y la posibilidad de exponer con ello, a un grave deterioro o destrucción elementos naturales y culturales de relevancia nacional existentes en tales áreas.

En el último párrafo de esta misma página tres noventa y siete, se sostiene: “El Municipio de Solidaridad”, debió atender a las disposiciones de la Ley General de Bienes Nacionales, de la Ley General de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, de la Ley General de Asentamientos Humanos y de la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas —y esto lo subrayo— que otorgan a la Federación un poder de dirección en la materia, dada la naturaleza jurídica de los bienes en cuestión”.

Me parece que ahí se reitera claramente que el bien, del que estamos hablando, está sujeto a la jurisdicción federal, tampoco se está hablando aquí de concurrencia.

En la página siguiente, en la trescientas noventa y ocho, en el tercer párrafo, se hace referencia a las facultades que pueda tener el Municipio basadas en el artículo 115, fracción V y ahí se sostiene: Aun cuando no pasa inadvertido que el Municipio de Solidaridad al emitir la actualización del programa de desarrollo urbano, impugnada, pretendió ejercer las atribuciones que se le otorgan en la fracción V del artículo 115 constitucional, en atención a la existencia de propiedad privada y asentamientos humanos dentro del parque y la zona, debió previamente, dada la naturaleza jurídica de estos bienes, consultar a la Federación o, en su caso, verificar si respecto de los mismos ésta había emitido las autorizaciones correspondientes para sólo así estar en condiciones de regular la zonificación y el desarrollo urbano de las áreas respecto de las

cuales se hubiesen emitido tales autorizaciones por la autoridad federal.

Aquí pues, puede caber también el concepto de la coordinación que se ha manejado en las intervenciones de los señores Ministros, y para concluir se dice: “Contrario a lo anterior el “Municipio de Solidaridad” *motu proprio*, pasando por alto la naturaleza jurídica de los bienes de que se trata y pretendiendo justificar su actuación en la imposibilidad de que existan autonomías en el territorio del Estado, ejerce sus atribuciones en materia de zonificación, desarrollo urbano y ordenamiento territorial de los asentamientos humanos, en contravención a lo dispuesto en el propio precepto constitucional que le otorga tales atribuciones, pero que lo sujeta siempre a que las ejerza en términos de las leyes federales y estatales relativas las que en este caso, confieren a la Federación un papel preponderante por involucrar bienes sujetos a su jurisdicción. No encuentro en estas afirmaciones que se haga una referencia directa a las facultades concurrentes, sino que queda claro—y me parece que ésa es la base de la inconstitucionalidad que se propone—que es ese bien está sujeto al régimen federal, y por ese motivo su inclusión en un plan de desarrollo urbano de un Municipio, sin coordinación ni concurrencia alguna, genera su invalidez constitucional. Gracias señor Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: A usted señor Ministro Pardo Rebolledo. Señora Ministra Luna Ramos.

SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS: Gracias señor Presidente. Pues estaba buscando ahorita la parte del proyecto donde se decía algo de concurrencia.

SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ: Es la página trescientos cincuenta y cinco y siguientes.

SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS: Página trescientos cincuenta y cinco. Porque yo por ahí había leído algo, pero ya lo localizó el Ministro Cossío, donde está analizando todo lo relacionado con el artículo 73, fracción XXIX-C, constitucional, sí está refiriéndose a cuestiones de concurrencia.

Yo quería manifestar más bien cuál es mi punto de vista respecto de la concurrencia y de la coordinación. Quisiera mencionar que quizás un poco la confusión viene de la lectura del propio artículo constitucional—el artículo 73—.

El artículo 73 dice: “Para expedir leyes que establezcan la concurrencia del gobierno federal, de los gobiernos de los Estados y de los Municipios”. Y aquí, ¡ajo! es una frase parenteral que para mi manera de ver puede sacarnos mucho del apuro, porque dice: “En el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de protección al ambiente y de preservación y restauración del equilibrio ecológico”.

Es cierto, como lo había mencionado el señor Ministro Cossío, que cuando hablamos de concurrencia nos estamos refiriendo a la facultad que tienen los tres órdenes de gobierno de una misma situación; y es cierto que el artículo se está refiriendo a facultades concurrentes, de entrada así lo dice, que son facultades concurrentes; sin embargo, cuando se está refiriendo al ámbito de sus respectivas competencias, creo que aquí es cuando ya se define que cada uno de los órdenes de gobierno cuenta realmente con una competencia específica en la materia, y tan es así, que si nosotros vamos a la Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente, vemos que el artículo 46, nos está diciendo: “Se consideran áreas naturales protegidas”; y aquí nos está diciendo cuáles son esas áreas naturales protegidas, y nos dice: “Fracción I. Reservas de la biósfera; fracción II. La derogaron; fracción III. Parques Nacionales; fracción IV. Monumentos naturales;

fracción VI. Áreas de protección de recursos naturales; fracción VII. Áreas de protección de flora y fauna; fracción VIII. Santuarios; fracción IX. Parques y reservas estatales; fracción X. Zonas de conservación ecológica municipales y fracción XI. Áreas destinadas voluntariamente a la conservación”.

Pero lo importante es lo que los párrafos posteriores de este artículo nos dicen: “Para efectos de lo establecido en el presente capítulo, son de competencia de la Federación —que creo que eso es lo importante para los efectos del proyecto— las áreas naturales protegidas, comprendidas en las fracciones I a VIII y XI, anteriormente señaladas”.

¿Qué es lo que sucede? Que los parques nacionales están dentro de la fracción III; es decir, dentro de las comprendidas específicamente para lo establecido en este capítulo en competencia federal; entonces, la propia Ley General de Equilibrio Ecológico, está determinando dentro de estas reservas, cuáles son las exclusivas de la Federación.

Y luego ¿Qué nos dice el párrafo siguiente?: “Los gobiernos de los Estados y del Distrito Federal, en los términos que señale la legislación local en la materia, podrán establecer parques, reservas estatales, y demás categorías de manejo que establezca la legislación local en la materia, ya sea que reúna alguna de las características señaladas en las fracciones I a VIII y XI, del presente artículo, o que tengan características propias, de acuerdo a las particularidades de cada entidad federativa; dichas áreas naturales protegidas no podrán establecerse en zonas previamente declaradas como áreas naturales protegidas, competencia de la Federación, salvo que se trate de las señaladas en la fracción VI de este mismo artículo”.

Y por otro lado el siguiente párrafo también nos dice: “Asimismo corresponde a los Municipios establecer las zonas de conservación

ecológica municipales, así como las demás categorías conforme a lo previsto en la legislación local”.

Entonces, ¿Qué es lo que nos está diciendo este artículo? Nos está primero determinando cuáles son las áreas naturales protegidas, dentro de las cuales se encuentran los parques nacionales, y además nos está diciendo dentro de estas figuras de áreas naturales protegidas, cuáles son competencia exclusiva de la Federación, cuáles son competencia de los Estados y cuáles son competencia de los Municipios.

En este caso concreto, está estableciendo la posibilidad de que haya parques estatales o municipales; o sea, se está estableciendo la posibilidad, además de los parques nacionales, en donde se está dando competencia específica ¿A quién? Pues al Estado y a los Municipios.

Sin embargo, tratándose de parques nacionales, de manera específica, está dando la competencia a la Federación.

Entonces, si la propia ley está determinando que la existencia de parques nacionales como el que ahora vemos, es competencia específica de la Federación, ¿Qué quiere esto decir? Que si existiera o existen –como en realidad sucede–, existen algunos asentamientos humanos o algo que se da con posterioridad al decreto expropiatorio, esto no quiere decir que debemos tomar en consideración la participación del Municipio en materia de asentamientos humanos, porque ya estos existen, si existen, existen de manera irregular y no podemos analizar las cuestiones al revés.

Lo que tenemos que tomar en consideración es que si se trata de un parque nacional que fue expropiado para este efecto desde hace muchos años, que las propiedades privadas que existían en ese entonces fueron motivo de indemnización para que pasaran a ser

propiedad y posesión del gobierno federal, si con posterioridad existen otros asentamientos, esto no va a dar lugar a que ipso facto entre el Municipio a regular estos asentamientos, por qué, porque se trata de un parque nacional; entonces, si se trata de un parque nacional, necesitaba previamente las autorizaciones correspondientes a que se refieren la Ley de Desarrollo Ecológico, la Ley de Impacto Ambiental, la Ley de Zonas Arqueológicas. Solamente hasta que se dieran las autorizaciones y los permisos a que se refieren estas leyes de carácter general, hasta entonces podríamos pensar que puede existir un convenio de coordinación, para que en un momento dado el Municipio o el Estado participen en la administración o en lo que ustedes quieran del parque ecológico, e incluso en la determinación de programas para que estos asentamientos puedan tenerse o no como regulares.

Pero no puede ser por la existencia de asentamientos irregulares el permitir que se desarrolle un programa como una facultad concurrente del Municipio, eso es lo que no se puede permitir, puede darse en todo caso, la coordinación con el Municipio, una vez que se cumplan con las autorizaciones correspondientes que se establecen en la legislación federal, para que en un momento dado el Municipio pueda hacer uso de lo que el artículo 115, fracción V determina en materia de asentamientos humanos, pero no pueden ser los asentamientos humanos irregulares los que le den al Municipio la posibilidad de establecer una regulación de esa naturaleza.

Por otro lado, el propio programa que se determinó por parte del Municipio, quiero mencionarles que dice: “En virtud de lo anteriormente expuesto, el Ayuntamiento de Solidaridad diseña y elabora una norma especial de zonificación, que estaría en vigor —fíjense—, que estaría en vigor en caso de que la validez jurídica del decreto del Parque Nacional de Tulum, se afecte total o

parcialmente al resolver sobre ello una autoridad federal, administrativa o judicial competente.

¿Qué es lo que está reconociendo aquí el mismo programa que estamos ahora teniendo como acto reclamado? Está reconociendo: “Yo no puedo regular esto, no lo puedo regular porque es una situación de carácter federal, solamente que se extrajera alguna porción del parque nacional de la facultad exclusiva de la Federación”; entonces, entraría el programa correspondiente.

¿Qué quiere decir? que está dándole como una condición suspensiva.

Ahora, ¿Es posible que se den condiciones suspensivas o no tratándose de este tipo de actos? Yo aquí lo que diría: Bueno, el Código Civil de alguna manera regula la posibilidad de existencia de condiciones suspensivas, tan es así que el artículo 1938 dice: “La obligación es condicional cuando su existencia o su resolución dependen de un acontecimiento futuro o incierto”. El artículo 1939, dice: “La condición es suspensiva cuando de su cumplimiento dependa la existencia de la obligación”. Y el artículo 1940, dice: “La condición es resolutoria cuando cumplida resuelve la obligación, volviendo las cosas al estado que tenían como si esa obligación no hubiere existido”.

De tal manera que, desde mi punto de vista, sí tiene un carácter suspensivo este acuerdo que ahora se está combatiendo; sin embargo, la pregunta es ¿A pesar de tener el carácter suspensivo esto viola o no facultades de la Federación, a pesar de tener este carácter suspensivo? La respuesta es sí, porque al final de cuentas creo que podría darse una situación de esta naturaleza si tuviéramos la inminencia dentro de sus facultades pero si se convierte en un acto futuro de realización incierta pues no tendría por qué establecer *ad cautelam* un programa de algo en lo que no

tiene injerencia, a menos que la Federación en un momento dado le haya otorgado esa participación.

Por esas razones, le había comentado incluso al señor Ministro ponente, desde un principio que vengo de acuerdo con el sentido del proyecto pero tenía algunas discrepancias en cuanto al tratamiento, y en cuanto al tratamiento por lo que me inclino es que no es una facultad concurrente en el sentido de que los tres órdenes de gobierno tengan la misma facultad en relación con el Parque Nacional sino que es en relación con sus respectivas competencias como lo establece el artículo 73 constitucional en el inciso que les acabo de leer.

Entonces, sobre esa base solamente podemos determinar la existencia de un programa de esta naturaleza ¿cuándo? cuando se establece la coordinación a través de las autorizaciones correspondientes que tiene en este caso la Federación de acuerdo con todas las demás leyes a las que ya hemos hecho referencia. Gracias señor Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: A usted señora Ministra. Tengo al señor Ministro Valls para una aclaración, luego al Ministro Zaldívar, al Ministro Franco, a la Ministra Sánchez Cordero, al Ministro Silva Meza.

SEÑOR MINISTRO VALLS HERNÁNDEZ: Muchas gracias señor Presidente. Es nada más para hacer una acotación acá. He advertido que del término “conurrencia” se derivan una serie de inquietudes y de confusiones, inclusive, tal y como se ha estado expresando, por lo que no tengo ningún inconveniente en proponer, y así lo hago en este momento, que de las fojas trescientos cincuenta y cuatro a la trescientos sesenta se elimine del proyecto y esto no afecta a las conclusiones a las que llega el mismo, por lo que es una propuesta formal que hago en este momento a este Honorable Pleno. Gracias señor Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: A usted señor Ministro Valls. Señor Ministro Zaldívar.

SEÑOR MINISTRO ZALDÍVAR LELO DE LARREA: Gracias señor Presidente. Ofrezco anticipadas disculpas porque voy a repetirme, pero parece que en mi anterior intervención no me di a entender, espero ahora explicarme, aunque la exposición que acaba de hacer la señora Ministra Luna Ramos coincide claramente con las ideas que traté de expresar.

Le rogaría al señor Ministro ponente que no excluya este concepto del proyecto y voy a tratar de explicarme por qué. Primero. No se trata de usar el lenguaje de manera arbitraria o alegre, por el contrario, lo que traté de poner énfasis es que estábamos utilizando el término concurrencia de manera distinta y que consecuentemente nos estaba dando un debate por darle al concepto contenido diferente, el que un mismo concepto jurídico pueda tener distintas acepciones no es nada anormal, por el contrario es algo común siempre y cuando se llegue a una convención terminológica previa de qué contenido le vamos a dar o qué acepción le vamos a dar al concepto de concurrencia, y creo que aquí se le ha estado dando distintos contenidos y no es un asunto menor quitarlo, voy a tratar de explicar por qué.

Estamos en un régimen de facultades expresas, ¿De dónde deriva la facultad exclusiva? constitucionalmente de la Federación en materia de parques nacionales o en materia de protección al ambiente y equilibrio ecológico, ¿de dónde deriva?, no hay ningún precepto que establezca esto. Desde la sesión anterior, estuve de acuerdo en que el parque nacional, la zona de monumentos arqueológicos, es una zona de jurisdicción exclusiva de la Federación, pero ¿De dónde deriva?, tratándose de monumentos arqueológicos, hay una fracción expresa, el artículo 73, fracción XXV, artículo expreso que da esta atribución exclusiva al Congreso

de la Unión. ¿De dónde deriva o dónde se contiene la facultad expresa de la Federación a nivel constitucional?, no hay otro precepto que el artículo 73, fracción XXIX-G; que prevé la atribución del Congreso de la Unión, para distribuir esta materia que en principio es concurrente de protección al ambiente y equilibrio ecológico entre los tres niveles o tres órdenes de gobierno. Esto me parece que es claro; entonces, a nivel constitucional el ejercicio de la facultad del Congreso es de distribución competencial, pero es el propio Congreso de la Unión, segundo nivel, a nivel legal, el que ha determinado que en el caso concreto de los parques nacionales, es una jurisdicción exclusiva de la Federación; es decir, que no hay concurrencia, pero pudo haber establecido que la jurisdicción era concurrente, o pudo haber establecido que la jurisdicción era de los Municipios o de los Estados, hay una libertad de configuración constitucional del Congreso de la Unión; entonces, aunque esta facultad deriva de la distribución competencial de facultades concurrentes, en el caso concreto no hay concurrencia a nivel legal, segundo nivel, lo que hay es una jurisdicción exclusiva de la Federación que tiene la atribución a su vez de coordinarse con los Municipios. Por eso creo que utilizar la concurrencia en este sentido constitucional, no sólo es útil, si no es necesario, si no, de dónde vamos a sacar nosotros la afirmación, parques nacionales es jurisdicción exclusiva de la Federación porque lo dice la ley, sí, pero la ley tiene que estar apoyada en la Constitución y el artículo que le da fundamento a la ley es un artículo de distribución competencial. Reitero, la distribución competencial hay libertad de configuración, entonces, el Congreso puede decir, como de hecho lo dice, aunque esta facultad en general “macro” es concurrente, yo puedo distribuir qué me toca a mí y qué le toca a los otros y este es un sentido de facultad concurrente muy mexicano, que hay muchos precedentes en nuestra Constitución en que lo entendemos así: concurrente es la facultad cuya distribución competencial le toca al Congreso de la Unión por mandato de la propia Constitución y a segundo nivel a

nivel legal, puede haber concurrencia, puede haber coordinación o puede haber facultades exclusivas sin ninguna obligación ni siquiera atribución de coordinarse; entonces, en ese sentido, creo que en el caso, –aunque repitiéndome, a ver si ya puedo ser claro– aunque la facultad deriva de este artículo 73, fracción XXIX-G., que da la atribución de distribuir facultades que en principio la materia “macro” es concurrente, en el caso concreto, el propio Congreso de la Unión en esta libertad de configuración prevé que en el tema que nos ocupa no hay concurrencia sino hay una jurisdicción exclusiva y en su caso coordinación, siempre y cuando esté de acuerdo la Federación. Y por lo que hace a monumentos arqueológicos sí hay una atribución expresa de jurisdicción federal de mandato directo de la Constitución; consecuentemente, estoy con el proyecto en el sentido de que es inválido este decreto que se está impugnando por vulnerar una competencia, una atribución exclusiva de los Poderes federales por mandato de la Ley General que a su vez se fundamenta en esta fracción que he citado tanto del artículo 73, que permite la distribución de facultades en una competencia que vista macro, es concurrente, pero que vista a segundo nivel de ley, puede ser exclusiva, concurrente o materia de coordinación; entonces, no es que estemos utilizando de manera arbitraria los conceptos, es que el concepto dependiendo cómo lo utilices puede ser válido o no. Si a mí me dicen: ¿Esta materia en específico el Parque Nacional es concurrente? ¡Claro que no! La atribución de la cual derive el que no sea concurrente, curiosamente parte de la distribución de una competencia que vista de manera general o macro es concurrente. En tal sentido espero haberme dado a entender y reitero mi conformidad con el proyecto estableciendo que para mí sí es muy importante dejar esta facultad de distribución competencial, porque de otra manera le quitamos la atribución para la expedición de la ley, de la cual después sacamos la exclusividad de la Federación y como sea a lo mejor voy a decir: Para este asunto, al final todos vamos a estar de acuerdo, pero el precedente me parece que

podría ser complicado y esto es lo que después a veces nos genera complicaciones cuando tenemos —valga la redundancia— otro tipo de asuntos en donde debemos retomar conceptos que ya hemos atribuido, y por lo demás creo que esto que estoy afirmando es coincidente con lo que hemos venido sosteniendo en los asuntos más recientes. Gracias Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: A usted señor Ministro Zaldívar. Rectifico el orden. El Ministro Franco, el Ministro Aguirre Anguiano, la Ministra Sánchez Cordero. Ministro Franco.

SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS: Gracias señor Presidente. Ante el planteamiento del Ministro Valls de que iba a retirar esta parte, no iba a participar pero ante la petición de que se quede, me veo obligado para reforzar la argumentación que di brevemente al principio. Creo que nos estamos acercando a algo importante y quiero, me voy a tomar un poco más de tiempo para especificar algunas cosas que no hice al principio, sosteniendo que me alineaba con la posición expresada por el Ministro Cossío de que había una facultad de la Federación, exclusiva de la Federación y esto es muy importante ¿Por qué? Yo decía que cuando todo esto se hizo —en mil novecientos ochenta y uno— había un régimen jurídico totalmente diferente, de hecho no existía la fracción XXIX-G en la Constitución; consecuentemente esto ha evolucionado y ¿Qué ha sucedido? Se han establecido diferentes ordenamientos jurídicos derivados de la Constitución que protegen distintas áreas o situaciones en el país. Entonces tenemos asentamientos humanos, tenemos la parte ecológica, la parte ambiental, la parte forestal y todos tienen una legislación especial. Aquí el punto fundamental y me parece que es muy importante, es de alguna manera lo que decía el Ministro Zaldívar; es decir, todo depende del enfoque que se le dé. A partir de que se introdujeron estas reformas en la Constitución, de ahí derivan las facultades del Congreso General para legislar en ciertas materias; consecuentemente, si estamos a

esa parte pues hablaríamos de concurrencia; el punto, como ya se dijo y creo que ya, bueno, no he escuchado a nadie que hable en contra, es que éste es un ámbito de jurisdicción exclusiva federal. No olvidemos que hay un segundo aspecto que se junta en este problema concreto, cuando se crea el parque nacional, al mismo tiempo se expropián todos los terrenos y pasan a ser propiedad nacional. Aquí ya no hay duda; es decir, ya no puede haber concurrencia, es jurisdicción federal la que rige en esos terrenos.

Ahora, por decisión en el mismo acto se constituyó el parque nacional con todo lo que implica la aplicación de la legislación ¿Cuál es la diferencia que veo fundamental para no hablar de concurrencia? y por eso dije que estaba de acuerdo en que dijéramos que es en este caso facultad de la Federación. En que en la concurrencia, conforme a nuestro orden constitucional actual, los Estados y Municipios tienen derecho a participar, claro conforme lo determine el Congreso, tienen derecho. Aquí es a la inversa. Aquí su participación nace de los actos y decisiones que toma el gobierno federal respecto de ese territorio específico y me parece que aquí surge —y creo que ya todos hemos coincidido— la posibilidad de la figura de coordinación, que además tiene otra circunstancia. No es obligatoria, la autoridad competente —en este caso la federal— es la que determina la coordinación, los alcances y términos de la misma.

Consecuentemente, me sumaría porque quitemos esta parte del proyecto o hablemos —en este caso concreto y porque se suman todos estos aspectos— de jurisdicción federal y de coordinación conforme a los convenios que se suscriban, que entiendo que es lo que el Ministro ponente ha aceptado en principio. Muchas gracias.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Señor Ministro Aguirre Anguiano.

SEÑOR MINISTRO AGUIRRE ANGUIANO: Gracias señor Presidente. Verá usted, verán los compañeros. Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente. Capítulo I. Sus normas preliminares. Capítulo II. Capítulo III. Política ambiental. IV. Instrumentos de la política ambiental. Sección I. Planeación ambiental. Sección II. Ordenamiento ecológico del territorio, y abarca a partir del artículo 19.

Tiene un artículo, que es el 20 Bis 5, que dice: “Los procedimientos bajo los cuales serán formulados, aprobados, expedidos, evaluados y modificados. Los programas de ordenamiento ecológico local, serán determinados en las leyes estatales o del Distrito Federal en la materia, conforme a las siguientes bases: V. Cuando un programa de ordenamiento ecológico local incluya un área natural protegida, competencia de la Federación o parte de ella, el programa será elaborado y aprobado en forma conjunta por la Secretaría y los gobiernos de los Estados, del Distrito Federal y de los Municipios, según corresponda”.

¿Por qué van todos a la procesión? Porque serán intrusos respecto a algo que es competencia exclusiva de la Federación o porque existe algún tipo de concurrencia que se coordina por la Federación en la forma que ve la fracción V. Creo esto último, y por esto me convenzo de que el Ministro Zaldívar está muy próximo a una buena interpretación de esto. Gracias.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: A usted señor Ministro. Señora Ministra Sánchez Cordero.

SEÑORA MINISTRA SÁNCHEZ CORDERO: Gracias señor Ministro Presidente. Creo que todos estamos de acuerdo con pequeños ajustes en el proyecto del señor Ministro, o con grandes ajustes, no lo sé, del señor Ministro Sergio A. Valls Hernández.

En principio, quiero decirles que coincidía más con el proyecto anterior, como dijo él en su presentación, era más tajante, no se metía en la coordinación, en la concurrencia y simplemente establecía categóricamente o tajantemente, como lo dice él, que conforme a la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas, Históricas, la zona de monumentos arqueológicos implica un bien nacional sujeto al régimen de dominio público de la Federación, y que asimismo, el Parque Nacional de Tulum es un bien nacional, por tratarse de un bien considerado como tal por la Ley General de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, pues se consideran áreas naturales protegidas, por lo que se trata —dice el proyecto— de bienes nacionales sujetos a la regulación específica que se establece en la ley referida.

Del ya leído por la señora Ministra, artículo 46, en su segundo párrafo se desprende precisamente que los parques nacionales son competencia de la Federación. Por eso es que para mí era más atractivo y sigue siendo más atractivo su primer proyecto, porque no hay duda, es un área natural protegida, no hay duda, es competencia de la Federación, y así lo leyó la señora Ministra. “Se consideran áreas naturales protegidas. Fracción III. Parques nacionales, para los efectos de lo establecido en el presente capítulo, son competencia de la Federación las áreas naturales protegidas, comprendidas en las fracciones I a VIII y XI, anteriormente señalados.

Y luego, como ella misma lo dijo, y los señores Ministro también coinciden en esto: Los gobiernos de los Estados, y del Distrito Federal, y nuevamente en los términos que señale la legislación local en la materia, podrán establecer parques, reservas estatales, -reservas estatales, parques ¿cuáles? los estatales-, y demás categorías de manejo que establezca la legislación local en la materia, ya sea que reúnan alguna de las características señaladas en las fracciones de la I a la VIII o la XI, del presente artículo, o que

tengan características propias, de acuerdo a las particularidades de cada entidad federativa.

Dichas áreas naturales protegidas no podrán establecerse en zonas previamente declaradas como áreas naturales protegidas, competencia de la Federación, salvo que se trate de las señaladas en la fracción VI de este artículo.

Asimismo, corresponde a los Municipios, -lo que decía el señor Ministro Ortiz Mayagoitia- establecer las zonas de conservación ecológica municipales, así como las demás categorías, conforme a lo previsto ¿En dónde? en la legislación local; en las áreas naturales protegidas, no podrá autorizarse -obvio- la fundación de nuevos centros de población.

Entonces, de este modo, la consulta de este segundo proyecto concluye que si bien existe un régimen constitucional y legal de concurrencia entre los distintos niveles de gobierno, la Federación, Estados y Municipios, en materia ecológica y de protección al medio ambiente, también lo es, al igual que sucede en la materia de asentamientos humanos, que la visión de la fracción XXIX-G del artículo 73 constitucional, en mil novecientos ochenta y siete, se reforzó la centralización de la materia ambiental al convertirla en federal, en términos de la cláusula residual a favor de las entidades federativas prevista en el artículo 124 constitucional, específicamente por lo que hace a la facultad de la Federación para regular acciones tendentes a la preservación y restauración del equilibrio ecológico y la protección al ambiente que se realiza en bienes y zonas de jurisdicción federal.

Así, nos dice la consulta, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos prevé expresamente en los incisos a) y b), de la fracción V, del artículo 115, que corresponde a los Municipios, en los términos de las leyes federales y estatales respectivas, todo lo relativo a la formulación, aprobación y administración de la

zonificación y los planes de desarrollo urbano municipal, así como la autorización, control y vigilancia de la utilización del suelo, por lo que las atribuciones que se confieren a los Municipios en esta materia, no son absolutas, no son irrestrictas, ya que existen bienes nacionales, como en el caso, sujetos al régimen de dominio público de la Federación, esto es, bienes que aun cuando están ubicados en territorio municipal, es precisamente la Federación la que ejerce jurisdicción respecto de estos, limitando en ese sentido las atribuciones antes referidas.

Y con base en lo anterior, el proyecto concluye que en esta actualización del Programa de Desarrollo Urbano del Centro de Población de Tulum 2006-2030 que se controvierte a través de este medio de control constitucional, el Municipio de Solidaridad, so pretexto de ejercer las facultades que le confiere el artículo 115, en su fracción V constitucional, incluyó dentro de dicha actualización, como en la misma se reconoce de manera expresa, áreas, porque así lo reconoce el propio plan o la propia actualización del Programa de Desarrollo Urbano de este Centro de Población de Tulum, áreas de propiedad federal, como es el caso de la declarada como Parque Nacional Tulum, por decreto publicado en mil novecientos ochenta y uno, cuya finalidad es la protección de la selva, de los manglares, de los cenotes en el entorno, por supuesto, de sitios arqueológicos de Tulum y de Tancah, cuya área, por supuesto, alberga flora y fauna características de la región, y declarada como zona de monumentos arqueológicos Tulum-Tancah por decreto también publicado en mil novecientos noventa y tres, cuyo objeto es la protección del asentamiento prehispánico maya.

Por lo tanto, la consulta precisa que no significa que los Municipios no puedan ejercer atribuciones en materia de zonificación, de desarrollo urbano y de ordenamiento territorial de los asentamientos humanos respecto de bienes que son del dominio de la Federación sino que al hacerlo deberán sujetarse a lo dispuesto en las leyes

federales y a las estatales relativas, tal como lo establece el artículo 115, fracción V, de la Constitución Federal; y en este sentido, el Municipio de Solidaridad del Estado de Quintana Roo debió atender a las disposiciones de la Ley General de Bienes Nacionales, de la Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente, de la Ley General de Asentamientos Humanos, y de la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas que otorgan a la Federación un poder de dirección en la materia, dada la naturaleza jurídica de los bienes en cuestión, y sólo después de que estuviese autorizada la existencia de propiedad, ya sea privada o de asentamientos humanos dentro del área que comprende tanto al Parque Nacional de Tulum como a la zona de monumentos arqueológicos Tulum-Tancah, ejercer las atribuciones que se establecen en las diversas fracciones de este citado artículo 115 constitucional.

Consecuentemente –concluye el proyecto- procede declarar la invalidez de este acuerdo aprobado por la Decimo Cuarta Sesión Extraordinaria de Cabildo de cinco de abril del dos mil ocho que deja sin efecto legal alguno el diverso acuerdo aprobado por la Quincuagésima Quinta Sesión Ordinaria de Cabildo de cinco de junio de dos mil siete, por el que se aprueba el Programa de Desarrollo Urbano del Centro de Población Tulum 2006-2030, así como el anexo que acompaña a dicho acuerdo y el Programa de Desarrollo urbano intitulado “Acto de sesión del Programa de Desarrollo Urbano del Centro de Población Tulum 2006-2030” en las partes en que se pretende regular la zonificación y el desarrollo urbano nada menos que dentro del área que comprende el Parque Nacional de Tulum en la zona de monumentos arqueológicos Tulum-Tancah.

Aunado a lo anterior, la consulta también determina infundado el argumento del Municipio demandado en cuanto a que el programa de desarrollo urbano es una norma de carácter suspensivo, pues su

vigencia depende de que la autoridad federal modifique el régimen legal del polígono, lo anterior –dice al proyecto- toda vez que con independencia de que la vigencia de la norma esté sujeta a una condición suspensiva, el Municipio ha incluido, y lo incluyó al referido parque nacional y a la zona de monumentos arqueológicos de Tulum-Tancah dentro del centro de población de Tulum regulándolos como si fueran zonas susceptibles de ser urbanizadas, pensando en su aprovechamiento urbano desconociendo, por supuesto, las implicaciones del régimen de propiedad pública de la Federación y reconociendo a los poseedores de terrenos comprendidos dentro del área, la posibilidad de adquirir derechos contra el interés público, contraviniendo así el régimen jurídico aplicable al polígono, hasta ahora, por supuesto, protegido por los decretos que amparan tanto al parque nacional como a la zona arqueológica como, desde luego, bienes nacionales sujetos al régimen del dominio público federal.

Por esas razones, estando yo más de acuerdo con el primer proyecto que de manera tajante establece precisamente estas zonas en su régimen federal, ya para los efectos y la conclusión del proyecto tal vez sea importante, y estaría sujeto a la votación del Pleno, que se dejaran o no estas páginas de la trescientos cincuenta y cuatro a la trescientos sesenta que precisamente hablan de esta concurrencia o coordinación en su caso, concurrencia, por supuesto, dentro del contenido cuando hay un ordenamiento que permite distribuir competencias entre los distintos ordenes, y por supuesto coordinación como una facultad exclusiva de un orden que permite la intervención coordinada de otro orden de gobierno.

Por lo tanto, estaría de acuerdo con el sentido del proyecto, pero desde luego, en lo personal, estaría más con el primer proyecto que nos presentó el señor Ministro, y no quiero dejar pasar la oportunidad de felicitarlo por este esfuerzo importante para presentarnos estos dos proyectos, y desde luego, por el esfuerzo

adicional de presentarnos un segundo proyecto, incluyendo algunas de las observaciones y comentarios de dos Ministros en la sesión anterior. Muchas gracias.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: A usted señora Ministra. Me ha pedido y se la concederé el uso de la palabra al señor Ministro Luis María Aguilar, e inmediatamente después decretaré un receso para continuar con la discusión. Adelante.

SEÑOR MINISTRO AGUILAR MORALES: Gracias señor Presidente. Como le señalé voy a ser muy breve. Esta parte que está en la página trescientos cincuenta y cinco y demás, hasta la trescientos sesenta y uno, si bien se habla aquí en varias ocasiones de concurrencia, percibo esta parte como una simple descripción o parafraseo de la norma constitucional y de alguna otra norma secundaria.

No son realmente las conclusiones a las que se llega en el proyecto como sí se hace en la página trescientos noventa y seis en adelante; de hecho en la propia página trescientos sesenta y uno que concluye esta descripción de las normas, ya apunta que es la facultad que se otorga a la Federación para celebrar convenios de coordinación con los otros niveles de gobierno. Aquí ya empieza a apuntar esa conclusión a la cual llega posteriormente, estoy de acuerdo con el proyecto porque finalmente describe con claridad esta parte de las consideraciones de la página trescientos noventa y seis en adelante, por ejemplo, en la página trescientos noventa y ocho, que el Municipio para haber hecho lo que determinó dada la naturaleza jurídica de estos bienes, debió previamente consultar a la Federación, o, en su caso, verificar si había emitido las autorizaciones correspondientes.

Aquí, todas estas consideraciones que finalmente el señor Ministro ponente no consideró, imagino necesario ponerle un nombre, si concurrencia o coordinación, coincido con ellas, si se viera la

necesidad de determinar un calificativo para señalar si es concurrencia o es coordinación, todas estas determinaciones o consideraciones que están en estas páginas de la trescientos noventa y seis en adelante, nos llevaría más a un sistema de coordinación como lo está planteando el señor Ministro ponente, pero en general con las consideraciones que se establece en el proyecto, con la forma en que se desarrolla el sistema jurídico aplicable para estas zonas, estoy de acuerdo con lo que dice el proyecto, inclusive, pudiera quedarse como está sin necesidad de ponerle un nombre específico de concurrencia o coordinación, aunque si se insistiera en ello, estaría por el de coordinación. Gracias.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias. Simplemente como comentario, tenemos ya ahorita el siguiente resultado: Todas las participaciones conducen a la invalidez, todas, aquí el disenso está en si estamos en un sistema de facultades exclusivas de concurrencia, de coordinación, sea condicionada o no, y sobre esto es importante, desde luego, en los temas siguientes si llegaran a abordarse o no, si así lo determina el Tribunal Pleno. De esta suerte decreto el receso y regresamos; sí tendré mi posición en este tema, por lo siguiente, creo que es muy importante tener una votación cuantitativa para efectos de una decisión que soporte el proyecto, en cuanto a la propuesta del proyecto, en tanto que si hay una mayoría en un sentido y minoría en el otro, tal vez se resuelva en votos concurrentes, si hay una mayoría que sustente este proyecto. Decreto un receso de quince minutos.

(SE DECRETÓ UN RECESO A LAS 13:00 HORAS)

(SE REANUDÓ LA SESIÓN A LAS 13:25 HORAS)

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Reanudamos la sesión. Señoras y señores Ministros, decíamos antes de acudir al receso

que tenemos ya manifestaciones de casi todos –o de todos– en relación precisamente con el tema que constituía el segundo apartado del proyecto del señor Ministro Valls.

Precisada, en la primera pregunta en cuanto a ubicación, se alude en el proyecto –lo sabemos, simplemente para ubicación–, el tema que hemos venido debatiendo en esta mañana ha sido en relación con el régimen jurídico aplicable al área del parque nacional y la zona de monumentos arqueológicos; en relación con ella advertíamos que hay una coincidencia en función de la jurisdicción o de la competencia federal en relación con estos temas.

En lo particular, y a efecto de hacer algún apuntamiento en cuanto a la justificación de mi voto en este sentido –o de mi consideración en este sentido– que la resumo como de coincidencia, en principio, con el proyecto en cuanto a conduce a la invalidez, por considerar que estamos frente a facultades exclusivas de la Federación. Parto de la base –como aquí se ha dicho ya también por alguno de ustedes– de cuál es la litis en esta controversia y la naturaleza de los actos impugnados, y específicamente como han sido presentados.

El acuerdo y programa de desarrollo urbano es impugnado sólo por cuanto hace a la incorporación en dicho programa del Parque Nacional Tulum y la Zona de Monumentos Arqueológicos Tulum-Tancah. Ésta es exclusivamente la materia de la impugnación donde el proyecto llega a concluir que el Municipio –en la elaboración de este programa– se extralimita en sus atribuciones en tanto que esto es competencia federal; aquí ha habido ya esta coincidencia y cada uno de nosotros ha dado sus razones, las que han producido también el debate en esta mañana, en función de la exclusividad de la concurrencia de la coordinación, como decíamos al final.

Esto es importante –pensamos– por el contenido precisamente de la litis, y sobre todo el planteamiento que hace el proyecto en el

siguiente tema, en el tema de los efectos; esto nos lleva a tomar una votación inclusive enseguida; pienso que después de esta participación, justificación de un posicionamiento de voto que haremos nosotros. Tomaremos ya después esa votación y será creo que mucho muy importante para seguir con el tema de este proyecto que ha justificado precisamente su importancia en tanto que habrá de tener proyección en estos temas, son muchos los ordenamientos que están presentes, muy importantes ordenamientos y muy importantes las circunstancias que están en el entorno en este contexto de la materia constitucional que nos toca a nosotros ver, pero que tiene todo un contenido de otro orden, y de otra magnitud.

Efectivamente, como se ha dicho aquí, cuando en mil novecientos ochenta y uno el Ejecutivo Federal emitió la declaratoria por la que se establecía el parque nacional de Tulum, la Ley de Expropiación y la Ley Forestal, ordenamientos jurídicos entonces aplicables a estos decretos, establecían –y creo que es importante para mí, y ahora lo manifiesto, analizar desde este contexto–, establecían que la declaratoria del parque estaría acompañada de la correspondiente expropiación a favor de la Federación, en caso de que los predios en que se asentara el parque no fueran ya propiedad de ella; esto es, la declaratoria de parque nacional iba acompañada por ministerio de ley y del propio decreto de un título de propiedad a favor de la Federación, que comprendía la extensión geográfica del parque. Así, en términos de esa legislación y de la Ley General de Bienes Nacionales, los parques nacionales quedaban calificados legalmente –tal como establece el proyecto– como bienes nacionales, y bienes del dominio público de uso común sobre los que no podría haber –previa desincorporación y una serie de actos administrativos– propiedad privada; sin embargo, de entonces a la fecha la legislación que rige en particular lo relativo al medio ambiente ha venido cambiando, y en muchos aspectos sustancialmente tanto a nivel constitucional como a nivel legal, y por

supuesto también en el entramado del derecho internacional suscrito por México, el paradigma mismo sobre el que hoy se construye el derecho medio-ambiental es otro.

Hoy, el régimen jurídico medio-ambiental se construye sobre una concepción constitucional distinta de los recursos naturales, conforme a la cual, el medio ambiente es de todos, una concepción conforme a la cual las condiciones, equilibrios y desequilibrios medio-ambientales afectan a todos y por eso con independencia de quién sea propietario de la tierra sobre la que se hallan los recursos naturales, estos deben aprovecharse y conservarse de modo en el que mejor procuren la sustentabilidad del desarrollo y el equilibrio ecológico como valores y fines en sí mismos.

Esto, creo que explica que hoy la legislación ambiental, no solo distingue entre la propiedad de la tierra y la protección ambiental de sus recursos naturales, sino en que se establezca que frente al derecho medio-ambiental y en general para la protección del medio ambiente y los ecosistemas, sea poco relevante el tema de la titularidad de la propiedad de la tierra.

Los parques nacionales como el de Tulum, de conformidad con la Ley General de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, son parte de un régimen mayor de protección como área natural protegida —ya se ha dicho aquí por algunos de ustedes— que son representaciones biogeográficas de uno o más ecosistemas que significan por su belleza escénica, su valor científico, educativo, de recreo, su valor histórico, por la existencia de flora y fauna, por su actitud para el desarrollo del turismo o bien por otras razones análogas de interés general y que por eso son objeto de una especial protección, según el artículo 45 de la Ley —abreviada se ha dicho— LEGEEPA y en términos de esa misma legislación, precisamente por ser parque nacional su jurisdicción está a cargo de la Federación.

Así, los parques son áreas que por definición son excluyentes del fenómeno de urbanización, lo que no significa que no admitan en cierto grado y por distintas razones, que sobre ellos haya moradas pero no urbes, en Tulum desde hace décadas se identificó un ecosistema con características especiales que la Federación decidió proteger y que en virtud o en esa virtud, fue declarado parque nacional con todas las consecuencias jurídicas que eso impone.

Eso nos lleva a sumarnos en principio, a la propuesta de invalidez que hace el ponente pero con algunos matices, la inconstitucionalidad del plan de desarrollo urbano impugnado, en la parte que lo impugna, no estriba en que sea por el solo hecho de haber incluido un predio propiedad de la Federación un bien nacional en tal documento, como se refiere en el propio proyecto en varias ocasiones, ni creo que la jurisdicción de la Federación se actualice porque Tulum sea propiedad de la Federación y no niego que lo sea.

Creo que sí, que Tulum sí es de la competencia de la Federación, pero ante todo por tratarse de un parque nacional, cuya regulación y protección ha sido encomendada a la Federación, con independencia de quién sea el titular de esas propiedades, con independencia de que sobre el parque existan títulos de propiedad privada, cuya validez aquí no juzgamos, no todos los parques nacionales serán bienes de la Federación y eso no le quita su jurisdicción sobre los mismos, la titularidad del derecho de propiedad, no es indispensable para reconocerla.

Por eso, el hecho de que el Municipio demandado aduzca que incluye el parque dentro de la planeación urbana de su territorio previendo la contingencia de que porciones del mismo sean desincorporadas de la propiedad federal o sean reconocidos como propiedad privada, no es consistente, jurídica ni competencialmente hablando, relevante.

La protección medio-ambiental a la que está sujeto Tulum no va a cambiar aun cuando sobre esos terrenos se llegara a negar la propiedad de la Federación, ni la jurisdicción federal sobre esa geografía va a desaparecer porque se presenten títulos privados de propiedad.

Aquí estamos en un juicio en el que determinaremos quién es constitucionalmente competente sobre el Parque Tulum, no sobre quién es el propietario del parque, la controversia constitucional no es un juicio reivindicatorio en el que determinaremos la validez de los títulos, ni cuáles de los títulos que sobre porciones del parque ahora existen o son mejores que otros.

Por eso, no nos adelantamos al tercer punto, tenemos consideraciones en relación a los efectos de esta consideración, de una declaratoria que hagamos en este apartado del proyecto respecto de la exclusividad de las facultades de la Federación sobre tal.

Éstas son, en esencia, las consideraciones que tenemos para considerar con muchos de ustedes o con algunos de ustedes, en relación con que estamos en presencia de facultades exclusivas de la Federación, en tratándose precisamente del Parque Nacional y de la Zona de Monumentos Arqueológicos Tulum-Tancah. Esta consideración decíamos, se manifiesta a efecto de tener ya una justificación o un posicionamiento —insisto— en este segundo tema, que no es la conclusión todavía de este asunto.

De esta suerte, si no hay inconveniente señoras y señores Ministros, habré de tomar una votación sobre este punto que creo que está suficientemente discutido, para efecto de determinar si sólo en tratándose de parques nacionales y zonas de monumentos arqueológicos, que es la litis en este proyecto, existe o no

jurisdicción exclusiva de la Federación. Tome usted la votación señor secretario.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Sí señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO AGUIRRE ANGUIANO: A mi juicio no; a mi juicio hay concurrencia, concurren las tres entidades fundamentales: la Federación, el Estado y el Municipio, cada quien con sus atribuciones propias y éstas a su vez deberán de ser coordinadas.

SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ: Yo estoy con el proyecto modificado a partir de las supresiones que hizo el señor Ministro Valls. Creo que es un área natural protegida y es de exclusiva jurisdicción federal.

SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS: En el mismo sentido.

SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS: Es jurisdicción exclusiva de la Federación.

SEÑOR MINISTRO ZALDÍVAR LELO DE LARREA: Sí.

SEÑOR MINISTRO PARDO REBOLLEDO: Con el proyecto en este punto.

SEÑOR MINISTRO AGUILAR MORALES: Exclusiva de la Federación, y en los términos que así lo precisan las consideraciones del proyecto.

SEÑOR MINISTRO VALLS HERNÁNDEZ: Con el proyecto.

SEÑORA MINISTRA SÁNCHEZ CORDERO: Es exclusiva de la Federación.

SEÑOR MINISTRO ORTIZ MAYAGOITIA: Con el proyecto modificado en este punto.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE SILVA MEZA: Es exclusiva de la Federación.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Señor Ministro Presidente, me permito informarle que en relación con la pregunta relativa a ¿Cuál es el régimen aplicable al área que comprende el

Parque Nacional Tulum, y la Zona de Monumentos Arqueológicos Tulum-Tancah? Y conforme a las consideraciones modificadas del proyecto, así como respecto a la declaración de invalidez de los actos impugnados, manifestaron su intención de voto favorable una mayoría de diez de los señores Ministros de este Alto Tribunal.

SEÑORA MINISTRA SÁNCHEZ CORDERO: Todavía no están los efectos.

SEÑOR MINISTRO ZALDÍVAR LELO DE LARREA: ¡Perdón! señor Presidente, hasta donde yo entendí, era una pregunta muy simple: Si había jurisdicción exclusiva o no, porque la idea era tratar de llegar a un consenso sobre este punto, y no estábamos votando en este momento consideraciones de si el proyecto, si se quita, si no se quita. Creo que la pregunta era muy clara, precisamente para avanzar y tener una decisión de corte en ese aspecto. Gracias.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Sí, es pertinente esta moción. Exclusivamente es facultad exclusiva de la Federación, ¿sí o no?, prácticamente, lo que estábamos votando con los efectos y consecuencias. Señor Ministro Franco.

SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS: Yo iba a hacer la moción en el mismo sentido, pero quería suplicarle al Ministro ponente, que nos explicitara cuál es su posición.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Señor Ministro Valls.

SEÑOR MINISTRO VALLS HERNÁNDEZ: Sí, gracias señor Presidente. Manifesté hace un rato mi disposición —si así lo decidía el Pleno, así lo dije— a suprimir de las fojas trescientas cincuenta y cuatro a la foja trescientos sesenta. Hubo quienes estuvieron de acuerdo y hubo quienes manifestaron no estarlo; de manera que aún no se ha decidido por este Pleno, si se suprimen o no las fojas que he mencionado; por lo que también considero, y hago más las

posiciones que han hecho ya los señores Ministros Zaldívar y Franco, de que exclusivamente votamos si aquí había jurisdicción exclusiva de la Federación o no. Hasta ahí llega esta votación, según mi punto de vista. Gracias señor Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: A usted señor Ministro Valls.

SEÑOR MINISTRO AGUILAR MORALES: Nada más para aclaración. Yo también así lo consideré, es facultad exclusiva de la Federación, así lo señalan las consideraciones del proyecto, simple y llanamente. Si se va a quitar o no se va a quitar esa parte, bueno a lo mejor habrá que verlo.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Señor Ministro Ortiz Mayagoitia.

SEÑOR MINISTRO ORTIZ MAYAGOITIA: En el mismo sentido señor Presidente, facultad exclusiva de la Federación.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Hay esa coincidencia, creo que todos entendimos así, simplemente al hacerse el cómputo de la votación hubo otra apreciación.

SEÑOR MINISTRO AGUIRRE ANGUIANO: Señor Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Sí, señor Ministro Aguirre Anguiano.

SEÑOR MINISTRO AGUIRRE ANGUIANO: Entiendo perfectamente que se trata de una facultad exclusiva de la Federación, pero una cosa es facultad exclusiva de la Federación y otra cosa es que no concurren por determinación constitucional los tres órdenes de gobierno, cada quien con sus facultades que le son propias, y otra cosa diferente es que no deban de coordinarse. Gracias. Hago la aclaración.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Sí, recuerdo a ustedes que esta precisión surge por la construcción del proyecto, y sobre todo del apartado siguiente, en tanto que lo que aquí se determinara puede tener una incidencia que habremos de ver en su momento en relación con el tercer punto que es en relación con los efectos; por eso fue que ahorita exclusivamente tomamos esa votación, sobre si eran facultades exclusivas o no de la Federación.

Ya esto nos conduce a una intención de voto en relación con la invalidez, desde luego; ya tenemos precisada aquí, de aquí se diera, que esta, como ha sido manifestada como intención de voto, ya al final de la discusión del asunto, que lo someteremos ya a una votación final, se hagan las expresiones correspondientes.

De esta suerte, tenemos ahorita en esta mayoría, que ha significado el señor secretario, esta suerte de exclusividad en las facultades sobre estos dos temas que se están manifestando en función del tratamiento que presentaba el proyecto. Señor Ministro Cossío.

SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ: Señor Presidente, lo que entendía de las distintas opiniones es lo siguiente:

Algunos de nosotros, –me parece– estuvimos señalando la idea de que existía a final del día una coordinación y no una concurrencia.

El señor Ministro Zaldívar, y me parece que con él, el Ministro Aguirre, hablaban de la necesidad de presentar un marco general de concurrencia para después aterrizarlo, lo voy a poner en estos términos, de una coordinación.

Entonces, creo que al final del día llegamos al mismo aspecto, si no estoy interpretando lo malo, por qué, porque digamos, al Ministro Zaldívar en la forma de su argumentación le es necesario partir de concurrencia para llegar a coordinación, a algunos de nosotros no nos es necesario partir de concurrencia para llegar a coordinación.

Si esto es así, creo que al final del día, la razón que pesa en el ánimo, al menos así es como lo entiendo yo, es, ya en el caso concreto, independientemente del marco general, es que estamos frente a una idea de coordinación, y esto me parece que sí es importante para efecto, perdón la redundancia, de los efectos; creo que en ese sentido se puede llegar, -me parece-, a un consenso en esta misma situación, porque creo que nadie ha dicho, esa es mi percepción, salvo ahora que votó el Ministro Aguirre, que estemos ante un régimen de concurrencias, en el sentido no genérico del artículo 73, fracción XXIX-G, sino en el sentido específico del marco derivado de la LEGEEPA y de la Ley de Bienes Nacionales, etcétera, en el caso concreto, esta es otra forma que propongo, que me parece que nos simplifica enormemente el planteamiento y nos permite llegar ya en lo concreto a la condición de los efectos.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Está a su consideración. Sí señor Ministro Zaldívar.

SEÑOR MINISTRO ZALDÍVAR LELO DE LARREA: Sí, estoy de acuerdo señor Presidente con lo que acaba de manifestar el Ministro Cossío.

Creo que en primer término ha habido una votación abrumadora en el sentido de que es una jurisdicción exclusiva de la Federación.

Después, por caminos que al final son los mismos, aunque iniciamos unos a partir de la Constitución, otros a partir de la ley, llegamos a la conclusión de que hay una coordinación, porque la propia ley lo permite y porque la Federación tiene estas atribuciones.

Creo que, en su caso, salvo la mejor opinión de usted señor Presidente y de este Honorable Pleno, sería una votación, si todos estamos de acuerdo en que es un régimen de coordinación

derivado de una facultad exclusiva en la que ya todos estuvimos de acuerdo. Gracias Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Que es una segunda votación, a partir de que –insisto– la desagregación de este resultado a partir de que ya hay unanimidad en función de lo que resuelve el fondo de la controversia, es para efectos del siguiente tema que es mucho muy importante en función de que hay diferentes estimaciones de propietarios, construcciones, etcétera, respecto del cual, aquí donde se determine si son facultades exclusivas concurrentes o coordinadas, nos abrirá la puerta o no para analizar estas situaciones en función de los efectos lisos o llanos, o para efectos como lo propone el proyecto. Esa es la importancia que creo que tiene.

SEÑOR MINISTRO AGUIRRE ANGUIANO: Gracias. Entro a ese tema que me parece de la máxima relevancia.

El proyecto, por decirlo mal y rápido en mi expresión, recomienda una adecuada coordinación, no lo dice así pero recomienda limar asperezas para que las cosas funcionen entre los tres órganos correspondientes.

Pienso que en todo caso debemos darle prevalencia a la interpretación constitucional y ello me sitúa de lleno en el artículo 115, fracción IV, inciso c), párrafo segundo: “Las leyes federales, –las que decreten una expropiación o cualquier otra, esto es expresión mía– no limitarán la facultad de los Estados para establecer las contribuciones a que se refieren los incisos a) y c)”, ¿De qué? de la misma fracción y artículo. El inciso a), su epítome dirá: “Los Municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor, etcétera”.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Señor Ministro Aguirre.

SEÑOR MINISTRO AGUIRRE ANGUIANO: Sí.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Perdóneme usted, para hacer una moción muy respetuosa. El tratamiento ya es en función de los efectos.

SEÑOR MINISTRO AGUIRRE ANGUIANO: Efectos, en ese tema estoy, pensé que lo había dicho.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: No, no, todavía no.

SEÑOR MINISTRO AGUIRRE ANGUIANO: Retiro lo dicho y que me anote en la solicitud del uso de la palabra.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Así lo haremos, ahorita lo que tenemos ya es esta solución de atribución exclusiva de la Federación en esta materia lo que nos conduce a la invalidez; el tema siguiente es el de los efectos donde estará presente la coordinación o estará presente la concurrencia, como todo va en el mismo paquete, sugiero dejemos esta votación aquí, entremos al tema número 3, en relación con ello y con todo lo que se ha dicho y los ajustes que ha propuesto el señor Ministro Valls, que también habremos de meditarlo en función de que hay supresión, o intención o propuesta de supresión de este tema de la concurrencia y entremos a la discusión de él en la próxima sesión. Sí señor Ministro Zaldívar.

SEÑOR MINISTRO ZALDÍVAR LELO DE LARREA: Señor Presidente, muy brevemente para hacer una cuestión que quizás facilite esta situación. Creo que ha quedado claro y lo decía el Ministro Luis María Aguilar hace un rato, que realmente esas hojas que se pretenden suprimir, lo que son es una descripción del marco constitucional del cual deriva, creo que ahora también con la

exposición del señor Ministro Cossío parece que también se ha entendido así.

De tal manera que yo creo que por la gravedad, la importancia y la trascendencia de este tema, lo importante es que tratemos de buscar la mayor coincidencia en la argumentación y en la decisión; de tal suerte que no tendría ningún inconveniente porque creo que dado lo que he escuchado ya en la última parte de la sesión, no hace diferencia si el señor Ministro ponente lo quiere dejar como marco descriptivo, sin calificar, o lo quiere dejar como está en el proyecto; por lo que a mí respecta lo dejaría a la consideración del Ministro ponente, con esta idea de que haya si se puede una unanimidad o por lo menos diez votos con un sentido porque el precedente me parece de la mayor relevancia no sólo para el caso de Tulum sino para todos los parques nacionales que están en riesgo todos los días de depredación de un uso abusivo e irresponsable por parte de diversas autoridades. Gracias Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: A usted señor Ministro. Señor Ministro Ortiz Mayagoitia.

SEÑOR MINISTRO ORTIZ MAYAGOITIA: El proyecto como está generó la discusión de esta mañana porque habla de concurrencia de atribuciones de los tres niveles de gobierno en materia ecológica. El artículo 73, fracción XXIX-G, habla de esta concurrencia en materia ecológica y refiere dos conceptos: áreas naturales protegidas y ordenamiento ecológico, en estos temas sí hay concurrencia pero tendría que explicitarlo el proyecto, de lo contrario nos queda esta situación de indefinición; en cambio, en el concepto de parque nacional que define el artículo 50 de la Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección del Ambiente, los parques nacionales se constituirán tratándose de representaciones biogeográficas a nivel nacional de uno o más ecosistemas que se

signifiquen por su belleza escénica, su valor científico, educativo, de recreo, su valor histórico, por la existencia de flora y fauna, por su actitud para el desarrollo del turismo o bien por otras razones análogas de interés general. En los parques nacionales sólo podrá permitirse la realización de actividades relacionadas con la protección de los recursos naturales, el incremento de su flora y fauna general, con la preservación de los ecosistemas y sus elementos, así como con la investigación, recreación, turismo y educación ecológica; es decir, tenemos tres conceptos muy distintos y la discusión de esta mañana nos lleva, como lo dijo el señor Presidente, estamos hablando del Parque Nacional de Tulum, es de competencia exclusiva de la Federación y la respuesta mayoritaria fue sí. Ahora bien, se puede coordinar la Federación y delegar alguna de sus atribuciones ecológicas, está es otra respuesta que yo diría sí, inclusive hay un convenio para el ordenamiento ecológico en el que se incluyó el parque con mención especial dentro de las acciones de ordenamiento ecológico en el Municipio de Tulum, en qué medida se quisieron delegar atribuciones o generar esta coordinación, no se sabe, porque el documento se refiere a todo el territorio municipal, pero este es otro tema. Yo estaría de acuerdo en que permanezca el texto que habla de facultades concurrentes, siempre y cuando se especifique que estas no comprenden a los parques nacionales que es lo que nos ha tenido aquí toda la mañana y que lo dijo con mucha precisión el Ministro Zaldívar también.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Señora Ministra Sánchez Cordero.

SEÑORA MINISTRA SÁNCHEZ CORDERO: A mí, perdón, Ministro Presidente, dijo el señor Ministro Ortiz Mayagoitia que mayoritariamente, yo entendía que el Ministro Aguirre Anguiano, a ver, que nos lo aclare por favor, porque me quedé con otra

impresión, que después dijo; sí es facultad exclusiva de la Federación, perdón.

SEÑOR MINISTRO AGUIRRE ANGUIANO: Si me permite Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Sí, adelante señor Ministro Aguirre Anguiano.

SEÑOR MINISTRO AGUIRRE ANGUIANO: Lo que aclaré es que es facultad, no exclusiva, es facultad de la Federación porque hay normas que así lo dicen.

SEÑORA MINISTRA SÁNCHEZ CORDERO: ¡Ah! correcto, gracias Presidente.

SEÑOR MINISTRO AGUIRRE ANGUIANO: Es competencia de la Federación dicen estas normas, entonces, sugiero lo siguiente: La Federación tiene competencias, los Estados tienen competencias y los Municipios tienen competencias, si hay normas que establecen la concurrencia, pues que concurra cada quien con sus competencias y que esto se coordine, y déjenme decirles por qué, y lo dejo sembrado nada más para la próxima, ¿por qué aun tratándose de parque nacional, los Municipios pueden concurrir? para qué, para cobrar el impuesto predial y luego vamos a ver por qué, luego vamos a ver por qué.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Señor Ministro Cossío.

SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ: Señor Presidente, entendí la posición del Ministro Aguirre, insisto, es diferente a la del resto de los integrantes de este Tribunal Pleno, pero a partir del ofrecimiento que hace el Ministro Zaldívar, insisto, el punto final por el que estamos llegando a determinar la invalidez es porque estamos considerando que hay una facultad exclusiva de la Federación, ahí ya hay diez votos. Si esto es así, el segundo punto está en que

déjeme ponerlo a un nivel –y uso esto también metafóricamente– a un nivel macro, estamos hablando de un tema como dice el Ministro Zaldívar, de un tema de concurrencia, a un nivel micro, que creo que es el que aquí nos importa, estamos hablando de coordinación; consecuentemente, y a partir del ofrecimiento que hace el propio Ministro Zaldívar, respetuosamente creo que lo que se podría es, como ya lo había señalado el Ministro ponente, de las páginas trescientos cincuenta y cinco, trescientos cincuenta y seis y siguientes y sobre todo de la cuatrocientos treinta y uno en materia de los efectos, que ahí es donde sí me parece que tiene una consecuencia muy importante, eliminar esta expresión de concurrencia, a partir, insisto, del amable ofrecimiento que hizo el Ministro Zaldívar en el sentido de lo que estamos tratando de señalar y puntualizar o reforzar, es la idea de la exclusividad Federal, creo que esto es un ofrecimiento, —de verdad lo digo— muy valioso, en el sentido que nos permite generar una doctrina mucho más clara. Si esto es así, en consecuencia, lo que diríamos es: 1. Es facultad exclusiva de la Federación. 2. En ese sentido puntual no hay ni puede haber concurrencia porque sobre algo que es exclusivo no puede haber la concurrencia, si no, no tendría el sentido de exclusividad, y, 3. Los efectos ya los precisaremos en este mismo sentido. Sobre eso, —también lo digo y muy respetuosamente— yo creo que hay ya la posibilidad de que cada quien construya su voto concurrente, algunos, pienso en el propio Ministro Zaldívar, dirán pues todo esto deriva del 73 XXIX-G, otros diremos: es suficiente por delegación. Yo creo que esto nos simplifica de verdad enormemente en el sentido de lo que se hace y sí creo que un tema, como también lo decía el Ministro Zaldívar, donde estamos en una condición muy seria de depredación de áreas naturales protegidas, de parques naturales, etcétera, creo que sí vale la pena dejar muy claramente establecida la doctrina fuerte y en este sentido tomar una posición muy clara. Entiendo la posición del señor Ministro Aguirre, como siempre, con todo respeto, pero

creo que la posición mayoritaria sí nos indica esta condición de exclusividad.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Señor Ministro Aguilar.

SEÑOR MINISTRO AGUILAR MORALES: Yo estoy totalmente de acuerdo con lo que dijeron el Ministro Zaldívar y el Ministro Cossío, pero entonces ya estamos de acuerdo, ya se votó que hay exclusividad de la Federación en ese aspecto; nos pasamos un buen rato estableciendo si era una cuestión de concurrencia o de coordinación. No sé si sea el momento o si valdría la pena plantear la posibilidad de votar también eso, para que quede claramente especificado, aunque como dice el Ministro Cossío, puede ser resultado natural del hecho de que la exclusividad sólo puede compartir o coordinarse, con la coordinación sólo puede establecerse en coordinación y no en concurrencia, pero para que se defina y se precise cuál es el sentido después de una discusión muy amplia que tuvo este Tribunal Pleno; y después, entonces, ya veremos, desde luego, los efectos que se pueden dar y la corrección que el Ministro Valls pudiera hacer en relación con —otra vez— la introducción del término “concurrencia” que por ahí en alguna de las páginas finales del proyecto se señala.

De esta manera creo que se puede votar esta cuestión de la concurrencia o coordinación para que quede plenamente definido y ya seguimos adelante con lo de los efectos. No sé si usted considere que hoy se vote o se vote la próxima sesión.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Señora Ministra Luna Ramos.

SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS: Sí nada más para reforzar lo dicho por el señor Ministro, que de una vez se votara esto para cerrar este capítulo que ya fue motivo de discusión toda la mañana y quedar con los efectos nada más.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Prácticamente este capítulo ha sido el toral del proyecto, en tanto que tiene una definición en una aproximación, como lo hemos dicho, una intención de voto, que es unánime en este sentido, que conduce a la invalidez. Este es un pronunciamiento como intención de voto que nos lleva a la determinación de invalidez. La invalidez a partir de la determinación de la facultad exclusiva de la Federación y que ahora, en esta expresión en función de lo decidido y para efectos del análisis precisamente de los efectos —que es el tema siguiente— que es un apartado, y yo debo insistir, muy complicado, la petición que se ha manifestado es en relación a que se determine la presencia eventual de concurrencia o coordinación.

¿De acuerdo? Sentado que es una facultad exclusiva de la Federación estará presente la concurrencia o la coordinación. Lo pregunto individualizadamente: concurrencia, ¿Habrá concurrencia En este tema? Lo hago en función de que así lo han solicitado para efectos de claridad, para efectos de que no haya duda en esta situación. ¿De acuerdo? Señor Ministro Aguirre Anguiano.

SEÑOR MINISTRO AGUIRRE ANGUIANO: ¿Se va a repetir una votación?

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: No, no repetir, ya tenemos una votación en relación a exclusividad.

SEÑOR MINISTRO AGUIRRE ANGUIANO: Nada más quiero entonces marcar una alarma, a la competencia se le está dando la calidad con los más diversos vocablos, a la competencia se le llama a ratos atribución y las más variadas formas, es una competencia sobre los parques nacionales que corresponde a la Federación, se dice: Es una competencia exclusiva, y digo que el exclusivo es más conceptual que real, y lo voy a demostrar, según mi parecer.

Si se me pregunta ¿Es nulo el decreto impugnado? Digo sí, sí es, pero vamos a ver cuáles son sus consecuencias.

SEÑORA MINISTRA SÁNCHEZ CORDERO: Pero ¿qué estamos votando Presidente?

SEÑOR MINISTRO VALLS HERNÁNDEZ: Concurrencia o coordinación.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Perdón. Estamos votando ahorita exclusivamente concurrencia o coordinación; partimos de la base de que a partir de determinar la facultad exclusiva, esto nos llevó, en un consenso a determinar que como intención de voto se apuntaba la invalidez.

SEÑOR MINISTRO AGUIRRE ANGUIANO: Es invalidez, es correcta la invalidez.

SEÑOR MINISTRO ORTIZ MAYAGOITIA: Perdón, ¿Qué vamos a votar?

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Ahorita votamos.

SEÑOR MINISTRO ORTIZ MAYAGOITIA: Es que don Sergio vota por la invalidez.

SEÑOR MINISTRO AGUIRRE ANGUIANO: Voto por la invalidez, es correcto.

SEÑOR MINISTRO ZALDÍVAR LELO DE LARREA: Concurrencia o coordinación.

SEÑOR MINISTRO AGUIRRE ANGUIANO: Pero digo lo siguiente: ¿Es competencia de la Federación? Así lo determina la ley. Luego se le añade que es competencia exclusiva, eso no lo determina la ley; luego se dice: En consecuencia, no deben de concurrir, digo que sí deben de concurrir y que deben coordinarse.

SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS: Ésta es la votación de ahorita, ¿hay concurrencia o no?, pues va a votar porque sí.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Exacto, perdón. Creo que está totalmente claro para la mayoría que ya estamos en una facultad exclusiva de la Federación, y que ahora el tema que ha aflorado en la mesa, es: ¿Hay concurrencia o coordinación?

SEÑOR MINISTRO PARDO REBOLLEDO: Perdón Presidente. Creo que en la votación que acabamos de expresar, hemos coincidido —al menos diez— no sé el señor Ministro Aguirre Anguiano, en el sentido de que este parque nacional está regulado por el régimen federal.

SEÑOR MINISTRO VALLS HERNÁNDEZ: Exclusivamente.

SEÑOR MINISTRO PARDO REBOLLEDO: Y esa es la razón que se da para considerar que indebidamente se incluyó en el Plan de Desarrollo Urbano de Tulum.

A mí me parece que hasta aquí los argumentos son suficientemente sólidos para poder determinar, y lo sugeriría de una vez, tomar una votación por la invalidez o no del plan que estamos analizando, y el tema éste que usted propone, que es muy relevante respecto de la coordinación o concurrencia, podríamos abordarlo ya cuando habláramos de los efectos que debe tener esta resolución, porque el tema de la coordinación o la concurrencia no aparece en la estructuración argumentativa de la inconstitucionalidad, sino es el otro punto de que como está sujeto a régimen federal, pues es indebida su inclusión en el plan.

SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ: Señor Presidente, lo que entendí, es: Tenemos una votación diez a uno por la validez o invalidez del Acuerdo, pues ya se tomó diez a uno.

SEÑOR MINISTRO AGUIRRE ANGUIANO: No es así, perdón, tarjeta blanca.

SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ: Porque digamos, esa pregunta fue la que respondí en la votación anterior. Entonces, está una votación provisional que en su momento se podría ratificar o rectificar, pero hace un momento, cuando se nos preguntó si estábamos por la validez o la invalidez, dijimos diez que estábamos por la invalidez y uno por la validez.

Independientemente de si esto es norma general o individual, tiene como votación preliminar, la capacidad o la posibilidad de generarla con efectos generales, y ha quedado invalidada. Creo que la razón, a mí en lo personal sí me importa y me parece muy importante tomar una votación, y de ser posible el día de hoy, aun cuando nos extendamos unos minutos más, sobre si la razón es concurrencia o coordinación. ¿Por qué? Porque entonces nos queda para el jueves un muy delicado problema que es el de los efectos.

Si esto es así, me gustaría saber hoy con qué posición nos vamos, en lo personal ya me expresé, pero sí pensar porque eso es un tema muy importante, y me pareció muy bien que el señor Ministro Valls Hernández lo reservara, pero sí nos tenemos que preguntar y ¿Qué vamos a hacer con las situaciones fácticas etcétera, que se están dando en el caso concreto?

Si nos pudiéramos levantar de esta sesión con una intención de voto sobre el problema de si es concurrencia o coordinación, en los términos en que lo hemos estado explorando, creo que sí avanzamos mucho para traer un tema concreto el próximo jueves y poderlo trabajar durante dos días, señor Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Esa es precisamente la situación que nos tiene aquí entrampados en esta votación, ya tenemos decisiones a nivel de intención de voto, hemos querido ser

explícitos en ese sentido para recoger una votación final conclusiva, a partir de que hemos venido tomando votaciones parciales. En relación con estos temas ya tenemos una intención de voto mayoritaria, e inclusive dijimos en relación con la exclusividad nos lleva a la invalidez ¿Están de acuerdo? Y estuvieron de acuerdo, en un nivel de intención de voto no expresado formalmente, nominativamente en eso, en el tema de invalidez. Esto nos lleva y nos llevó a esta otra situación para efectos de tener una certeza o una aproximación de certeza en la discusión del próximo tema, ¿Cuál? A partir de esta facultad de la Federación, vamos a hablar de concurrencia y coordinación. Eso es exclusivamente ahorita lo que nos están sugiriendo, tomemos una votación para efectos de certeza para venir a estudiar o pronunciarnos en relación con ese tema, más allá de lo que aquí se produzca en la próxima sesión donde este tema esté a debate. Señor Ministro Aguirre Anguiano.

SEÑOR MINISTRO AGUIRRE ANGUIANO: Gracias señor Presidente. Quiero hacer una aclaración, me ha faltado lenguaje para expresarme, seguramente, digo lo siguiente: Que el parque nacional es de la competencia de la Federación, no se respetó esa competencia, luego el decreto resulta inválido, pero no es de la competencia exclusiva, hay una concurrencia, pero en la parte en que se concurre no redime al decreto para hacerlo constitucional, pero sí afecta las consecuencias de nuestra declaración. Si no me expresé me rindo.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Señor Ministro Aguilar Morales.

SEÑOR MINISTRO AGUILAR MORALES: Gracias señor Presidente. Sólo quizá para que quede claramente establecido, ya usted lo estaba señalando hace un momento cuando votamos respecto de la exclusividad de la Federación en esto, va implícita obviamente la invalidez del decreto reclamado. Entonces, si se puede ratificar la votación expresamente señalando su invalidez

para que quede claramente establecido en actas que se está votando no sólo por la exclusividad, sino con la consecuencia de la exclusividad en este caso, que es la invalidez del decreto reclamado, y entonces quede definido cuál es el sentido de la invalidez o no de este acto, y después podemos ver, porque sí lo dice el proyecto, el proyecto sí habla respecto de la cuestión de coordinación y concurrencia, al hacer el estudio de la constitucionalidad, ya podremos pronunciarnos sobre si lo consideramos, también para que quede claro, como lo decía hace un rato, si es cuestión de coordinación o es cuestión de concurrencia, y entonces, ya definidas ahora estas tres cuestiones, podemos ver cuáles son los efectos que habrá que dársele a la resolución, o sea, corroborar expresamente que con nuestro voto que ya dimos, estamos declarando la invalidez de esto; segundo, ya podemos establecer si esto está cualificado o no por una cuestión de concurrencia o de coordinación, y ya veremos en su momento los efectos a que esto nos lleva en la resolución.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Señor Ministro Ortiz Mayagoitia.

SEÑOR MINISTRO ORTIZ MAYAGOITIA: Por disposición de ley, esta área está bajo la soberanía y jurisdicción de la Federación. Lo dice literalmente la Ley de Zonas y Monumentos Arqueológicos, también la de Equilibrio Ecológico.

Ahora bien, existe la posibilidad de un convenio de coordinación, pero es facultad exclusiva de la Federación no excluyente; ahora, entiendo la preocupación de don Sergio, porque la externó en torno al impuesto predial, este es otro tema y va para los efectos, pero pensemos que de acuerdo con el artículo 115 constitucional, también la Federación tiene que pagar el impuesto predial, y todos los edificios que no cumplan con los fines a que se refiere este precepto constitucional serán sujetos de impuesto, pero este es otro tema diferente el cual no abordo.

SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ: Muy breve señor Presidente. Creo que, si lo interpreto mal me lo puede decir, en el sentido de la pregunta es inválido o no es inválido, el señor Ministro Aguirre está votando por la invalidez, era una votación preliminar, creo que lo que expresa es un ajuste a la manera en que está hecha la pregunta, creo que hay unanimidad de once votos por la invalidez del decreto; entonces creo que esta es una primera votación, como decía el Ministro Aguilar que puede quedar firme. Ya de aquí podríamos pasar a la razón o no a la razón que es coordinación o es concurrencia, creo –muy respetuosamente- que la posición que está sosteniendo el Ministro Aguirre es por una razón de concurrencia, simplemente tratando de expresar aquí alguna idea, pero en fin.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias. Para efectos de tener, como lo han pedido, una definición en el tema de validez o invalidez no una intención de voto sino la expresión concreta de validez o invalidez, tome usted una votación, ¿es válido o inválido el acuerdo?

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Sí señor Ministro.

SEÑOR MINISTRO AGUIRRE ANGUIANO: Es inválido.

SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ: También.

SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS: Igual.

SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS: En el mismo sentido.

SEÑOR MINISTRO ZALDÍVAR LELO DE LARREA: Es inválido.

SEÑOR MINISTRO PARDO REBOLLEDO: inválido por las razones que se expresan en el proyecto.

SEÑOR MINISTRO AGUILAR MORALES: Igual que el Ministro Pardo.

SEÑOR MINISTRO VALLS HERNÁNDEZ: En los mismos términos.

SEÑORA MINISTRA SÁNCHEZ CORDERO: Es inválido.

SEÑOR MINISTRO ORTIZ MAYAGOITIA: Es inválido.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Inválido.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Señor Ministro Presidente, me permito informarle que existe unanimidad de votos a favor de la propuesta del proyecto consistente en determinar la invalidez de los actos impugnados.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: De acuerdo, ha sido resuelto de esa manera, de manera formal, no como intención de voto, está cerrado el tema. Sigue el tema de los efectos, para el tema de los efectos necesitamos saber si está presente la concurrencia o la coordinación.

SEÑOR MINISTRO AGUIRRE ANGUIANO: Y lo veremos en la sesión próxima, nada más quiero dejar una pica en Flandes, que consiste en lo siguiente: Por más que la Ley de Monumentos Arqueológicos, Artísticos e Históricos o algo parecido, porque es un nombre enorme, ley muy mal hecha por cierto, pueda hablar de soberanía y no sé de cuántas cosas, no puede ir más allá de la Constitución, y la Constitución le da injerencia a los Estados y a los Municipios incluso en estas zonas. Gracias.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: A usted señor Ministro. Antes de tomar la votación hago la consulta, el tema es de votación ¿está presente la concurrencia y la coordinación o la coordinación? De acuerdo, y la respuesta es sí o no ¿están de acuerdo? **(VOTACIÓN FAVORABLE)**. Señor secretario tome usted votación.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Sí señor Presidente.

SEÑOR MINISTRO AGUIRRE ANGUIANO: Sí, mi respuesta es sí.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Concurrencia o coordinación, alguno de las dos.

SEÑOR MINISTRO ORTIZ MAYAGOITIA: ¿Alguno de los dos?

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Alguno de los dos o los dos.

SEÑOR MINISTRO AGUIRRE ANGUIANO: Mi respuesta es sí.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Sí qué, señor Ministro.

SEÑOR MINISTRO AGUIRRE ANGUIANO: Ya veremos. ¡Ah!
¿Necesito definirme por una?

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Es votación.

SEÑOR MINISTRO AGUIRRE ANGUIANO: Muy bien, hay
conurrencia y necesidad de coordinación.

SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ: Para el tema concreto que
estamos resolviendo con pura coordinación es suficiente.

SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS: También, para el asunto en
concreto, coordinación.

SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS: Coordinación.

SEÑOR MINISTRO ZALDÍVAR LELO DE LARREA: Coordinación.

SEÑOR MINISTRO PARDO REBOLLEDO: Igual.

SEÑOR MINISTRO AGUILAR MORALES: Coordinación.

SEÑOR MINISTRO VALLS HERNÁNDEZ: Existe coordinación.

SEÑORA MINISTRA SÁNCHEZ CORDERO: En el mismo sentido,
coordinación.

SEÑOR MINISTRO ORTIZ MAYAGOITIA: Igual.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: En el mismo sentido.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Señor Ministro
presidente, me permito informarle que existe unanimidad de votos
en el sentido de que en el tema que se analiza existe coordinación y
el señor Ministro Aguirre Anguiano agrega que también debe haber
conurrencia.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: ¿Están de acuerdo con la votación? **(VOTACIÓN FAVORABLE)** No hay algún tema pendiente por definir, entramos en la sesión próxima, la cual convengo para efectos precisamente de esta determinación. Los convoco a la que tendrá verificativo el próximo jueves a la hora de costumbre. Se levanta la sesión.

(SE LEVANTÓ LA SESIÓN A LAS 14:15 HORAS)